
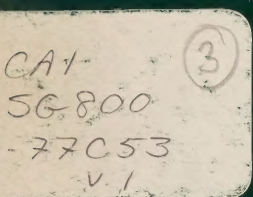


3 1761 11708920 1



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

COMMUNITY INVOLVEMENT IN CRIMINAL JUSTICE



REPORT OF THE TASK FORCE ON THE ROLE OF
THE PRIVATE SECTOR IN CRIMINAL JUSTICE

VOLUME I

COMMUNITY INVOLVEMENT IN CRIMINAL JUSTICE

CAI
SG800
-7705
V. 1



REPORT OF THE TASK FORCE ON THE ROLE OF
THE PRIVATE SECTOR IN CRIMINAL JUSTICE

VOLUME I

© Minister of Supply and Services Canada 1977

Cat. No.: JS22-40-1977

ISBN-0-662-00985-1

TASK FORCE ON THE ROLE
OF THE PRIVATE SECTOR
IN CRIMINAL JUSTICE

340 LAURIER AVENUE WEST - OTTAWA
ONTARIO - K1A 0P8 - (613) 995-2507



GROUPE D'ÉTUDE SUR LE RÔLE
DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE
DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE

340 OUEST, AVENUE LAURIER - OTTAWA
ONTARIO - K1A 0P8 - (613) 995-2507

April 29, 1977

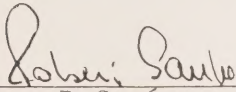
Mr. Roger Tassé, Q.C.
Deputy Solicitor General of Canada
Chairman
Continuing Committee of Deputy Ministers
responsible for Corrections
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

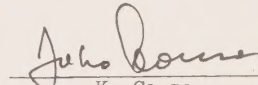
Dear Mr. Tassé:

We have the honour of submitting our report "Community Involvement in Criminal Justice" to you and your colleagues on the Continuing Committee of Deputy Ministers.

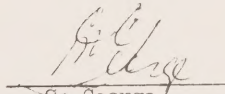
The broad federal/provincial consultation, which we undertook at the request of your Committee, has led us to recommend what is essentially the first step in a process of developing the widest possible level of citizen involvement in the criminal justice system. It is not a prescription for all the ills that beset the system.

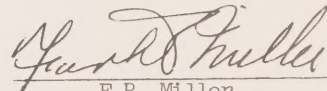
The Task Force takes this opportunity to express its appreciation to all those who contributed to facilitating its work. A special debt is owed to the organizations which permitted us to take the assignment. We consider their contribution as a particularly worthy form of community service which should be fostered.


R. Sauvé


K. Couse


M. Bartlett


G. George


F.P. Miller

CHAIRMAN/PRÉSIDENT
Judge/Juge Robert Sauvé

MEMBERS/MEMBRES
Morris Bartlett, Keith Couse
Gloria George, Frank P. Miller

SECRETARY/SECRÉTAIRE
Réal Jubinville

CONTENTS

Foreword	1
----------------	---

Part I

Task Force Perspectives and Process	11
Chapter 1 — Historical Perspectives	13
Chapter 2 — The Present Situation and the Task Force Mandate	27
Chapter 3 — Issues — As Seen by the Task Force	33
Chapter 4 — Definitions of Terms	35
Chapter 5 — The Process of the Consultation	41

Part II

Task Force Observations	47
Chapter 6 — Current Non-Governmental Organization Activities	49
Chapter 7 — Relationship Between Governments and NGO's	57
Chapter 8 — Financial Relationships	65
Chapter 9 — Federal-Provincial Relationships	77
Chapter 10 — Special Groups	81
Natives	81
Women's Service Agencies	84
Self-Help Groups	86
Visible Minority Groups	89
Chapter 11 — Volunteerism — Professionalism	91
Chapter 12 — Special Interests and Issues for Non-Governmental Organiza- tions	97
— Research and Evaluation	97
— Public Education	98
— Advocacy	100
— Diversion	101
— Planning	103
— Accreditation and Screening	105

Part III

Problems Identified by the Task Force	109
Chapter 13 — Citizen Participation in Criminal Justice	111
Chapter 14 — The Roles of Governments	121
Chapter 15 — The Roles of Non-Governmental Organizations	129
Chapter 16 — Participation in Planning	135
Chapter 17 — Funding	139

Part IV

Conclusions	147
Chapter 18 — Recommendations	149

Appendices

A. Brief description of a sample of non-governmental organizations (NGO) ...	165
B. Schedule of Task Force Meetings—June 1976 to April 1977	197
C. New roles for voluntary organizations in the criminal justice field: possibilities for effective political participation by George J. Szablowski	203

N.B. Volumes 2 and 3 of this Report are available by writing to the Communication Division, Ministry of the Solicitor General, Ottawa K1A 0P8, Ontario.

FOREWORD

Crime prevention, whether in its primary form of preventing criminal acts from occurring, in its secondary form of minimizing and repairing harm or in its tertiary form of re-integrating the offender, demands a *community base*. The choice of a given disposition or sentence depends to a large extent on what is available in a community and what the community is prepared to cope with.

Law Reform Commission of Canada¹

Community action is part of our mythology, for example, barn-raising, but the pervasiveness of that myth has blinded us to the incredible degree to which the present forms of our society inhibit rather than reward community-based assistance. We have almost come to the point that any help which is given/received by persons within our society must be institutionalized and blessed by some government structure. For us, *to help is to institutionalize*. We establish a particular program with officers, a building, and a budget, and everything starts to become impersonal and controlled. On the one hand we bleat about “responsibility” and “private initiative”; yet we move relentlessly towards a society which is made up of only one size of institution — too large for human habitation — and one class of worker — employees of such institutions.

Reuben F. W. Nelson²

Community Involvement in Criminal Justice

Legislative change and actions by “officials and experts alone”, will not assure the development of a “coherent criminal justice policy” in Canada, as the Law Reform Commission of Canada asserts. It will require “extensive community involvement” as well.

One of the complex questions faced by the Task Force has been to examine the nature and extent of current “community involvement” in Canada, as well as the potential for such involvement in the future. That future will be determined by the kinds of commitments that citizens and community organizations can be persuaded and enabled to make. Faced with the reality of citizen reaction to crime and to criminal justice services, those commitments will not be easily developed. That future will also depend upon the practical limits posed by responsibilities already assumed by, or assigned to, government organizations in Canada. The reality to be faced, in that respect, will be the inherent resistance of officials and professional experts to the sharing of the mandate and the responsibilities entrusted to them by the citizens.

Non-Institutional Community Response

It should not be surprising to discover that the general exhortations from law reformers, to return responsibility for some aspects of criminal justice to the

¹Law Reform Commission of Canada, *A Report on Dispositions and Sentences in The Criminal Process — Guidelines*, Information Canada, Ottawa, 1976, p. 55. (Our emphasis)

²Reuben F. W. Nelson, *The Illusions of Urban Man*, Ministry of State For Urban Affairs, MacMillan Company of Canada, Information Canada, 1976, p. 68. (Our emphasis)

community, coincide with the disturbing observations of another kind of Canadian social analyst who points out the diminishing capacity of Canadian society to meet the challenge implied. Nelson identifies a current “drift” in “our society towards treating human beings and human situations as technical problems to be solved by engineered solutions”³.

His concern is about the obstacles to developing community-based assistance on a *human scale*. Such assistance should be close to people. It should be designed to connect with citizens who are able and willing to help. It should be free from institutional rigidities. We, in the Task Force, share this concern about the capacity for responsiveness on the part of citizens and the forms within which their responses develop. For, if there is a danger in our society of treating people “not as persons, but as *things*”, it is most acute where people are being punished and controlled, where relationships are involuntary and where freedom is restricted. The criminal justice system presents precisely that danger.

Both introductory statements reflect something of the depth of change which we have had to take into account. One is a statement of what *ought* to be. The other is a perception of antithetical forces which may prevent what ought to be. On the one hand the law reform proposals reflect a shift in theory, if not yet in practice. The emphasis is on reduced reliance on the criminal law process to solve troublesome, criminal behaviour, to restore peace and to settle community disputes. Nelson’s observations, on the other hand, present us with an almost overwhelming sense of the impossibility of reversing our perceptions of people and the shape that our helping services have taken.

When we “mis-take” persons as things, we can expect that schools will be consolidated without reference to community disruption; policemen will be removed from their beats and put into cars without any sense that anything important has been lost; bedside care of patients will be specialized without reference to the continuity of relationships between patients and those who “care” for them; and high-rise buildings will saturate our cities in the name of good land-use planning while we do not see that they are essentially isolated from, not related to, the land.⁴

People Matter More Than Organizations

The underlying emphasis of the Task Force is not who pays for services or who delivers them, either non-governmental organizations and citizens, or governments, but how these services affect people as persons, both as recipients and as providers of services. People, their right to determine their destiny and to retain their dignity, their need for self-reliance and self-worth, should take precedence over organizational structures and laid-on solutions.

By choosing to emphasize persons to be served, not the serving organizations, our intent should not be misunderstood. We believe that it is vital to determine clearly who should be responsible for what kind of activity. But, we would want to de-emphasize the “taking of sides” and organizational rivalries that often accompany such decisions. Much less energy and time, outside or within government, should be expended on

³Nelson, op. cit., p. 34.

⁴Ibid., pp. 40-1.

building organizations to maintain the strength of one's side. The major emphasis should be on *how* people are served.

Changing Nature of Non-Governmental Organizations

The search for a "compassionate society" and attempts to create human services, which somehow make up for "the deficiency of every legal organization of society", as the theologian Paul Tillich⁵ put it, has been deeply rooted in Canadian society for more than a century. Members of the Task Force have learned to appreciate the courage and individualism of the earliest Canadian penal reformers, motivated, among other things, by religious and charitable convictions. We recognize the very strong Canadian base of traditional prisoners' aid and after-care agencies from which there has been generated a unique movement for reform, public education and professional services, around the needs of prisoners and the need to change Canadian prisons. That movement was particularly evident in the years following World War II. The effectiveness of those organizers undoubtedly stimulated some of the more recent development of the diverse citizen and community organizations now engaged in criminal justice activity across the country. These emerging citizen groups have new loyalties, different ideas about what is needed, different forms of meeting the needs of people, and different conceptions of their relationships to governments.

Some wish to concentrate more community services at the "front end" of the criminal justice system. Some take the rights of prisoners as their prime mandate. Some focus on keeping people out of prison by developing options to prison. Some wish to "befriend" offenders rather than "treat" them. Others try to stimulate society at large to recognize that unresolved community problems often lead to criminal behaviour.

The Growth of Government Justice Services

The private agencies and organizations in Canada concerned with prisons and prisoners functioned into the early 1950's in a virtual vacuum, until the majority of Canadian governments placed greater emphasis on the quality of their correctional and justice services. This new emphasis led in the 1960's to organizational changes, the introduction of managerial skills and to the professionalization of many of the government services.

Very significant changes in government services flowed from two major federal committees, The Fauteux Committee Report (1956)⁶ and the Ouimet Committee Report (1969)⁷, continuing the thrust toward greater government responsibility. This included the assumption of responsibility for some community services, such as parole

⁵Paul Tillich, *The Philosophy of Social Work*, The Social Service Review, University of Chicago, Vol. 36, No. 1, March 1962.

⁶Canada, Department of Justice, *Report of a Committee Appointed To Inquire Into The Principles and Procedures Followed in the Remission Services of the Department of Justice of Canada* (Fauteux Report), Queen's Printer, Ottawa, 1956.

⁷Canada, Solicitor General of Canada, *Report of the Canadian Committee on Corrections* (Ouimet Report), Queen's Printer, Ottawa, 1969.

supervision, as well as probation in some provinces. Many provinces began to strengthen and develop their organizations. They began to emphasize what has become known as “community-based” correctional facilities and services. In almost all cases, these changes followed special studies, done co-operatively between the federal and provincial governments or after studies completed independently.⁸

Within the last decade, as a consequence, there has been, in many provinces and in the federal government of Canada, a rapid trend toward specialization of functions, acquisition of staff, decentralization, regionalization, expansion of field services and new community facilities.

The federal Ministry of the Solicitor General⁹ has, as one of its mandates, the role of promoting change, innovation and experimentation at the community level. There are special obligations, in most cases, to work co-operatively with the provinces and territories in bringing about new community responses. The push for change at the community level has often been accompanied by growth of government services to bring about change.

Viewed from a national perspective, the relationships within and between government departments are exceedingly complex, confusing and in constant flux. Priorities shift according to crises and political responses. Lines of authority are often unclear. Responsibility for decision-making is sometimes difficult to identify. There is only a beginning of a process to sort out priorities and to plan jointly, either interdepartmentally or between governments. The location of funds and the decision-making responsibility for funding non-governmental organizations is a similar source of confusion. In most instances, there is no clear policy development.

A basic objective of the Task Force has been to foster a new quality of relationship between governments and non-governmental organizations. A first priority, therefore, has been the attempt to assess the growth of government departments and their complicated interaction, if not competition, with each other.

Relationships Between Non-Governmental Organizations and Governments

The Task Force, through its process, has focussed more successfully on understanding the diversity of non-governmental groups, either traditional or non-traditional, which now operate across the spectrum of criminal justice services in Canada. But even that understanding has not come easily. The existence of some community organizations and citizen groups is often short lived or characterized by the risk of momentary collapse. Innovators come and go. In an age of heightened social experimentation, a proliferation of community agencies has accompanied growth in government.

It would have been simple in 1938, when the Archambault Royal Commission called for the “co-ordination” of the efforts of prisoners’ aid societies “in accordance with principles applied in England and Wales”, to rationalize their services with those

⁸Alberta and Quebec (1968), Northwest Territories, Prince Edward Island and Saskatchewan (1971), Manitoba (1972), Newfoundland and British Columbia (1973).

⁹“Liaison” — *Special Issue — The Secretariat — Ministry of the Solicitor General*, Vol. 1, No. 8, Sept. 1975, p. 10.

of government. Fewer than *ten* such organizations came to the attention of that Commission.¹⁰

Similarly, the days of “singularly successful” working conferences between federal government officials and after-care agencies from across Canada in the mid 1950’s¹¹ seem now to be beyond the realm of possibility. This approach to government – non-government co-operation appears incongruent with the methods and the numbers of a new breed of government managers.

In the 1950’s, governments were characteristically unclear and ambivalent in their stance toward non-governmental agencies and organizations. But at the leadership level of service, in some governments and non-governmental agencies, there appeared to be a sense of joint commitment. There was almost a “movement”, to change reality, to develop better services and to develop higher standards, *mutually*.

This mutuality is reflected in the Fauteux Committee recommendations. While that Committee introduced the broader concept of “corrections” in Canada, its mandate was to develop a parole system. It assumed a strengthened role for private agencies in the system it proposed. In actual fact, the development and expansion of parole services across Canada has since led to a diminished role in parole for non-governmental organizations. There has been a steady reduction in parole supervision and community assessments assigned to those organizations. At the same time, the proportion of the total parole load they carried has been reversed, with the public services carrying the majority of that responsibility.

The Ouimet Report¹² of 1969 was the first government study to approach the question of voluntary or non-governmental roles on a broad basis. The authors of that report spoke of a “partnership” between governments and voluntary agencies. They appear to have based their proposition upon the conviction expressed earlier by the then Minister of Justice, the late Guy Favreau.

The Government, as the authority legally and morally responsible for both the custody of offenders and the disbursement of public funds, cannot, of course, share its duty to make final decisions with any private agency, however professionally competent. But it can — and this is our wish — bring voluntary expertise into corrections in two highly practical ways. On one hand, it can invite the counsel of outside agencies whose independent, disinterested judgments it has come to respect; and on the other, it can delegate to such agencies certain day-to-day tasks undertaken in execution of Government policies and directions, particularly those which demand the personal, human touch of individuals unconnected with official authority. . .

In some fields, our primary duty as guardian of the people’s safety may lead us to take directly in hand the concrete application of our policies; and in some other fields, we may deem it fruitful to leave the practical exercise of our responsibility to private institutions better suited to translating our humanitarian intentions in a way acceptable to offenders.

April 1965
The Honourable Guy Favreau
Minister of Justice of Canada¹³

¹⁰Canada, *Report of Royal Commission to Investigate The Penal System of Canada* (Archambault Report), 1938, p. 361.

¹¹Fauteux Report, p. 77.

¹²Ouimet Report, see Chapter 20.

¹³Hon. Guy Favreau, *Notes from Speech to John Howard Society of Ontario*, April 1965.

Mr. Favreau was then addressing the traditional after-care agencies, calling for a relationship of "trust" in which there would be no room for "clannish minds or lateral skirmishing". Despite this call for dialogue, relationships between governments and the traditional agencies have remained relatively vague, tentative, with a very uncertain sense of the future.

During the last few years, however, two other community-based movements have emerged in Canada. The development of community-based residential centres, or half-way houses, has been largely a private sector thrust. It occurred when there was serious recognition that more people should be kept out of prisons, that "short-cuts" in lengthy incarcerations were advisable and that there was a real need to "provide temporary relief from incarceration." The Outerbridge Report of 1972 identified 156 community residential centres in Canada which accepted adult ex-offenders. It recommended that the federal government "look first to the private sector for the satisfaction of perceived needs of residential centres".¹⁴ For governments this type of relationship with the "private sector" has very pragmatic advantages.

The relationship between Native non-governmental organizations and governments in Canada has been significantly different. Prior to the development of the Friendship Centre concept in 1958 at Winnipeg, services for Native people were organized and delivered by non-Natives and governments. Native initiatives to deal with criminal justice problems had been individual, not organized. Native Friendship Centres, created to deal with the transition problems of all Natives, soon identified the need for Native court services, prevention and counselling services for their own people.

From this beginning, Native community groups providing justice related services have developed and spread vigorously. Something of their impact is reflected in the 1975 national conference called to consider ways to "bring the country's laws and their administration more in tune with the needs of the native population." That conference was called "because of concern over the jailing of a disproportionate number of Canada's Native people."¹⁵ Clearly, with the kind of ministerial representation of that conference, governments were becoming more aware of the indigenous populations and their needs and politicians could not remain so uncertain or tentative about their intentions.

It is impossible to know fully the nature of relationships between complex government organizations in Canada's ten provinces, its territories, its federal government and the estimated five to seven hundred non-governmental groups currently in the criminal justice field across Canada. Relationships have seldom been spelled out in agreements or policies. They are often negotiated individually and privately.

They are shrouded in myth and misunderstanding. They are coloured by the interaction of personalities both constructive and destructive. As the number of community organizations and government departments has increased and as regiona-

¹⁴Canada — Solicitor General, *Report of the Task Force on Community-Based Residential Centres*, (Outerbridge Report), Information Canada, 1973, p. 44.

¹⁵Canada — Solicitor General, *"Native Peoples and Justice"*, Information Canada, Ottawa, 1975.

lization has occurred, the complexity of their interactions and relationships has increased as well.

One of the non-government groups making a submission to the Task Force referred to a “climate of confusion in the respective roles of non-governmental and government services. . .”¹⁶ It is easy to confirm that feeling. Despite the difference in tactics of quite different citizen movements and despite the translation of some stated intentions into actual funded programmes, there has not yet emerged any coherent, consistent and acceptable policy to govern the relationships between governments in Canada responsible for criminal justice activities and non-governmental community groups working in any area of criminal justice service.

A striking example of the apparent reluctance to move from commitment to declared public policy is found in “A Corrections Proposal For Saskatchewan” published as recently as 1975. That staff report calls for “a viable and independent private component to balance and monitor as well as complement departmental programs and services”¹⁷. As yet, it cannot be considered a *public government* position.

Shared Responsibility — The Crucial Base for Relationships

The definition and development of a working relationship acceptable to governments — a sharing of responsibility — is the major dilemma faced by the Task Force and its primary challenge. Without clarification and definition of this relationship, and its translation into working policies to suit the needs of diverse regions and communities, criminal justice practice will lose the interest of citizens and much of its potential for being human. Without it, citizens will not have equal access to the resources necessary for genuine community problem solving.

Relationships Between Citizens and Experts

The Task Force could not examine the relationships between government organizations and the services of non-governmental agencies, and ignore the growing gulf between “experts”, or professionals, and citizens. This social phenomenon has several important facets. They affect the criminal justice field as they affect most other social arrangements in society. The push to reform and change the criminal justice system, in particular its correctional aspects, has led quite logically to the specialization of tasks, higher staff training standards and the professionalization of criminal justice vocations. At least at one stage of its evolution, and perhaps even now, the “treatment” of offenders has been based on a medical model. That model assumes that most offenders are “sick” and the “experts” must diagnose, prescribe and do things to those offenders to “cure” them.

Some would argue that elements of the criminal justice system other than corrections have also embraced these assumptions in some of their operations. By stressing the importance of this phenomenon for citizen involvement, Task Force

¹⁶John Howard Society of Ontario, Brief to Task Force, Nov. 1976.

¹⁷Government of Saskatchewan, Department of Social Services, “*A Corrections Proposal for Saskatchewan*”, 1975, p. 73.

members recognize that there is a very strong questioning of these assumptions beginning to develop among some of the “experts” themselves. The recently released re-examination of objectives of the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service reflects this questioning.¹⁸

Reliance on “experts” and on the medical model, as Richard Korn has constantly reminded us, are dangerous. In dealing with social problems, the expert evolves as the sole possessor of skills to prescribe for society. Citizen-to-citizen obligations are eventually reduced to the stage where the private citizen’s only responsibility is to provide expert services, through taxes or donations, to treat all social problems. The expert is left in a “*position of authority, the private citizen in a situation of relative irresponsibility, and the person in need in a position of dependency.*”¹⁹

Given the apparent failure of a steady succession of “treatment” techniques and the difficulty citizens have in comprehending what criminal justice is all about, there can be little justification for the *exclusiveness* that comes with professionalism. There should be little surprise, therefore, that citizen consumers of criminal justice services, both those who are to be protected from crime and those who are subject to penal sanctions, are disenchanted with what is being produced. The disenchantment, let it be said, is not reserved for government services alone. Non-governmental organizations may suffer from the same difficulties that come with excessive professionalism and bureaucratization.

The vested interest of citizens in criminal justice is broad indeed -- the right to some control on services provided and who provides them, the right to expect results, the responsibility to join in problem solving and to humanize mechanistic approaches to problems.

As Korn argues:

It seems more and more clear that the civic conscience cannot safely be delegated to a minority of moral entrepreneurs — and that the participation of the private citizen cannot be dispensed with in dealing with the problems presented by the deviance of other citizens.²⁰

An Expanded Concept of “Private Responsibility”

It has been inevitable, as we have explored the complicated range of problems in relationships, responsibilities and roles of formalized organizations, that we should broaden our perspective of the responsibilities of so called “private” organizations. The emphasis should be to include citizen responsibility generally and to explore also the often verbalized concept of “citizen participation”. That kind of participation can affect criminal justice components as diverse as police commissions, the delivery of legal aid services, and citizens’ advisory committees for penal institutions.

¹⁸Canada, Solicitor General, *The Role of Federal Corrections in Canada*. Communication Division, Ministry of the Solicitor General, Ottawa, 1977.

¹⁹Richard R. Korn, “*The Private Citizen, The Social Expert, and The Social Problem*” in *Mass Society in Crisis*, Eds. Rosenberg et al., MacMillan, London, 1964. (Our emphasis).

²⁰Richard R. Korn, “*Correctional Innovation and the Dilemma of Change from Within*”, Canadian Journal of Corrections, Vol. 10, No. 3, July 1968.

Not the Prescription — But the Beginning of a Process

While we have been conscious of the need to recommend specific proposals to governments, to non-governmental organizations and to citizens for specific actions now, we have no monopoly on “the truth”. We do not want to become prescriptive. We will not provide “the answers”. We wish, rather, to consider our work as the beginning of a new process and a new dialogue between citizens, their community organizations and their governments.

The Basic Challenge

Clearly a dialogue which genuinely involves citizens, as well as organizations, presents a basic challenge to existing organizations. It must be addressed with equal force to organizations in or out of government. It is a challenge to move to a new era of *shared responsibility* for the nature and the quality of criminal justice services in Canada. It is a challenge to share responsibility between organizations, but, of more importance, to *share it with communities*.

PART I

TASK FORCE PERSPECTIVES AND PROCESS

Task forces are a popular means of dealing with issues and solving problems, especially for governments in North America. Although the words "task force" suggest a measure of aggressive activity, they do not necessarily lead to affirmative action. Although task forces are set up to deal with a problem or a set of problems, their existence does not guarantee the resolution of problems. They may, instead, identify the complexity of problems or discover issues that others have to confront. Sometimes, as has been suggested, they give governments breathing time to develop policy.

This part of the report describes the activity of this particular Task Force. It describes the working methods it used or was limited to, and the nature of the consultation process that it inherited and which it adapted. It traces the current context of government - non-governmental relationships in the criminal justice field and the problems in those relationships which brought it into being. It reviews the objectives of people in government who created it, as well as their expectations.

Because current problems often stem from the past, these problems should be seen in perspective. This part of the report, therefore, sketches and highlights some of the history of non-governmental groups in Canada which have worked in various ways over the last century in the criminal justice area.

HISTORICAL PERSPECTIVES

To read over what records remain of prisoner-aid agencies in Canada before the end of World War I is a lesson in futility. Frustration, discouragement, lack of public appreciation, and constant financial troubles crowd the pages.¹

Enlightened members of society, the sort of people who involved themselves with penal reform, shared much the same concerns in 1849 as they do now, and had much the same goals. The differences lie, over the century and a quarter, very largely in techniques of accomplishing these goals.²

A thorough, detailed and analytical history of non-governmental organizations involved in criminal justice in Canada has yet to be written. It is not the intention in this report to attempt such a task. But it is a conviction of this Task Force that the current problems, which it must address, have to be looked at against the long background of citizen organizations and the development of government responsibility. Current problems are often linked to old relationships and developments. Too frequently, that past is neither known nor understood by those who have to deal with the present. A sense of history must be felt and understood, if for no other reason than to discover the persistence of problems and recurrence of attempted solutions.

Cross does not indicate whether or not the “enlightened members of society”, to whom he refers, were to be found in or out of governments. But what he and Edmison underscore, as the Task Force wishes to do, is the very long history of citizen concern demonstrated in Canada. Citizen involvement and the organization of citizen groups have demonstrated a persistence, despite periodic lapses, throughout Canada’s development into an industrialized and later an urbanized country. The current resurgence of citizen and non-governmental activity may well be related to the process of urbanization itself and the problems which have emerged with that process.

An attempt is made here to develop some perspective, from which to view current problems. This is done, however, without attention to detail and without reference to the many personalities, events and ideas, which make history dynamic and interesting.

By so doing, it is not intended to ignore the force, the influence and the contribution of any personality. Instead, some signposts or landmarks are identified chronologically in the development of citizen movements, along with some of the key government decisions which have borne on those movements. Somewhat more detailed exploration is made of major changes in the field, including a stress on more recent developments.

Non-Governmental Landmarks — A Chronology

Chronologies of activity have necessarily to reflect on general activity. They can indicate the variety and range of activity, the vitality of activity, but not the detail or the

¹J. Alex Edmison, Q.C., *Prisoners' Aid Profiles — Past and Present*, National Parole Board, Ottawa, 1964.

²Dr. Michael Cross, *Imprisonment in Canada: A Historical Perspective*, John Howard Society of Ontario, Community Education Series, 1, No. 6, 1976.

substance of the activity. The chronology used here shows some of the ebb and flow of non-governmental development. This has obviously changed with different sets of circumstances, not only the quality of leadership, but other circumstances of the time. While some form of activity persisted for over a century, certain periods reveal a regression or very little movement. At other times, there has been a narrow range of activity, while in recent years the range of activities has broadened and become more diverse.

Within the past twenty years, for example, more developments have occurred in criminal justice in Canada than had occurred in the previous fifty years. The development of non-governmental groups has followed (some would say influenced) this pattern. Very modest development occurred in the earliest part of Canada's history. Moderate activity developed in the middle phase and the most extensive development has taken place in the last decade.

It seems to be clear that citizen movements are most influenced by economics and by social priorities. Certainly in the criminal justice field, the effect of wars, and the devotion of resources for those purposes, has had a marked influence upon the development of non-governmental services. The chronology, on this basis, can be divided into several natural stages:

Confederation to World War I

- 1867 Establishment of a Sunday School in the Toronto Gaol.
- 1874 Establishment of the Prisoners' Aid Association of Toronto.
- 1878 Charter for the Prisoners' Aid Association of Canada created.
Ontario Government started annual grant of \$1000.
Ninth National (American) Prison Congress held at Toronto supported by Prisoners' Aid Association of Canada and the Ontario Government.
- 1890 Salvation Army Prison Gate Home began to work at Toronto.
- 1891 Canadian Penal Convention held by Prisoners' Aid Association of Canada at Toronto.
- 1892 Establishment of Prisoners' Aid Association of Montreal which included both French and English speaking citizens.
- 1905 Brigadier Archibald, Salvation Army officer became the first Dominion Parole Officer for Canada.
- 1915 Prisoners' Aid Association of Toronto became inactive.

World War I to World War II

- 1919 Canadian Prisoners' Welfare Association of Canada chartered.
- 1929 Toronto Prisoners' Aid Society re-activated under the name Citizen Service Association.

- 1931 John Howard Society of B.C. established (first to use the name John Howard).
- 1935 Canadian Penal Association succeeded Canadian Prisoners' Welfare Association.
First Canadian Penal Congress held in Montreal.
Toronto's Citizen Service Association became Prisoners' Rehabilitation Association.
- 1940 First Elizabeth Fry Society formed in Vancouver.
- 1944 Crime and Delinquency Division of Canadian Welfare Council established.

World War II to Fauteux Report

- 1945 Société d'Orientation et de Réhabilitation Sociale established in Montreal.
- 1946 Toronto Prisoners' Rehabilitation Association became the John Howard Society of Ontario.
Second Canadian Penal Congress held in Windsor, Ontario.
- 1947 First federal grant to Canadian Penal Association.
Penitentiaries of Canada gave first grant of \$10,000 to be distributed to after-care agencies across Canada.
Service de Réadaptation Sociale established at Québec.
- 1948 B.C. Borstal Association established to serve re-opened Borstal institution.
- 1948-50 A.A. movement in prisons began.
- 1947-53 Several John Howard Societies established across Canada.
- 1949 Third Canadian Penal Congress held at Kingston.
- 1953 Fourth Canadian Penal Congress held in conjunction with 83rd American Congress of Corrections at Toronto.
First Remission Service (Department of Justice) grants (\$10,000) for parole supervision by after-care agencies.
- 1954 Opening of Beverly Lodge, by the Anglican Church, as early half-way house for adult offenders at Toronto.
- 1954-58 Joint conferences — federal government, provincial government and private after-care agencies at Penitentiary Staff College, Kingston (The Calderwood Conferences).
- 1956 Salvation Army Rehabilitation Centre opened in Montreal (residence and sheltered work shop).

Fauteux Report to Ouimet Report

- 1956 Fauteux Committee recommended continuing support for after-care agencies.
Canadian Penal Association and Crime and Delinquency Division CWC merged to form Canadian Corrections Association.
- 1957 First Biennial Congress of Corrections in Montreal.
- 1959 Indian and Metis Friendship Centre for community service opened in Winnipeg.
- 1962 First St. Leonard's Society House opened at Windsor, Ontario.
John Howard Society of Canada formed.
Association des Services de Réhabilitation Sociale formed in Québec as a federation of all agencies in that province, including the John Howard Society of Quebec.
- 1965 Canadian Corrections Association host to International Congress of Criminology at Montreal.
- 1967 St. Leonard's Society of Canada chartered.
- 1967-8 Development of the Indian Post-Release Centre, later to become X-Kalay in Vancouver, the first self-help residence in Canada.
- 1968 Fortune Society started at Toronto as self-help group.

Post-Ouimet Report

- 1969 Ouimet Committee recommended that government recognize the need for a partnership with the voluntary agencies.
- 1970 Federal Solicitor General introduced "Fee for Service" contracts for half-way houses, parole supervision and community assessments.
Canadian Corrections Association changed name to Canadian Criminology and Corrections Association.
- 1972 National Association of Friendship Centres began.
- 1973 Quebec after-care agencies, with few exceptions, became incorporated as Social Service Centres, with full provincial funding.
- 1975 Canadian Criminology and Corrections Association became independent from Canadian Council on Social Development.
Association of Native Courtworkers begun.
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies formed.
National Associations Active in Criminal Justice formed.

The Canadian Prisoners' Aid and Penal Reform Movement

Wherever there were prisons established in Canada, there seem to have been men and women who developed a concern for the welfare of prisoners. They also had a desire to improve the conditions of imprisonment and to help prisoners on release. These concerned citizens in some instances banded together and formed associations to achieve their purposes. They were almost always faced with the dilemma which accompanies all such non-governmental efforts and was very well described by John Kidman:

The winding-up of the Toronto Prisoners' Aid Association, which existed officially from 1867 to 1927, raises the issue of whether penal reform should be part of the programme of a prison aid body, or whether these two phases of social change should be separate.³

One such association was the Prisoners' Aid Association of Toronto, established in 1874, with service to people as its purpose. Less than four years later it discovered some reform issues to be dealt with and sought to broaden its efforts. It obtained a national charter in 1878, but only developed one branch of the organization. In its first year, it participated with Ontario government officials in the American Prison Congress held at Toronto.

Individuals and societies, including the Salvation Army Prison Gate Section and other church connected groups, continued on with little recognition by government up until the period of the First World War. For whatever cause, interest dwindled in the community and the Prisoners' Aid Association in Toronto became inactive in 1915.

In the depression years, a decade after the First War, there was a resurgence of interest. In fact it was sparked by discussions held at a further American Congress held in Toronto in 1929. It led directly to the revitalized Toronto organization and shortly after the development of the John Howard Society of B.C.

There were many disturbances during those depression years in Canada, not the least were the riots in penitentiaries which led to the Royal Commission on the Penal System headed by Mr. Justice Joseph Archambault. It was a period of more outspoken criticism on the part of citizen groups. There was a considerable demand for reform.

The Canadian Penal Association, which had no service arm, but which was mainly concerned with reform issues, held its first national congress during this time, at Montreal in 1935. At that congress, resolutions about the need for special institutions for youth, for adult probation services across the country and for the official recognition and subsidization of after-care were urged. The keynote speaker pleaded for a penal association in Canada, because "mere welfare work is not enough". He called then for the application of scientific methods to the problems of crime.⁴

Once again, war intervened and the recommendations of the Royal Commission were only implemented in the post war period. The years after 1946 saw a tremendous expansion of the after-care movement. John Howard Societies were established in all Canadian provinces. La Société d'Orientation et de Réhabilitation Sociale at

³John Kidman, *The Canadian Prison* (The Story of a Tragedy) Ryerson Press, 1947, p. 20.

⁴Edmison, op. cit.

Montreal and Le Service de Réadaptation Sociale at Quebec were formed and other services assured through the diocesan social services across Quebec.

The second Canadian Penal Association Congress was held in 1947. The new Commissioner of Penitentiaries, who had been charged with implementing the recommendations of the Archambault Commission, attended. He was soon to show his faith in the voluntary agencies by arranging a grant for the Canadian Penal Association for \$10,000. He made it possible for the first time for after-care agencies to visit prisoners in penitentiaries in order to prepare them for release and to discuss their release problems. In the main these agencies were well received in both the provincial and the federal institutions across the country.

The prisoners' aid movement had begun as a volunteer movement. Two decades after this resurgence of 1946, those organizations were almost fully professionalized. Characteristically, each agency would move from the use of volunteers, to the hiring of an executive secretary and later an assistant to organize the day to day work of the society. Ultimately, it was the paid staff, the full time caseworkers, who were charged with dealing directly with the clients of the agencies. The "volunteers" connected with those organizations were more and more utilized primarily as board members. This trend continued in the majority of service agencies until the early 1970's when a return to volunteerism became evident.

Many of those service organizations were able to combine their services with reform and criticism, not such a crucial dilemma as perceived by Kidman.

Statutory Responsibilities and the Private Agencies

Canada is not unique in having developed a mixed responsibility between governments and non-governmental groups, particularly in the correctional component of the criminal justice system. It is quite apparent that in a developing nation, legislators were never certain where the borderline of responsibility should be set. This was especially true for juveniles and for women. But it has also been true for the development of such options as probation, not yet fully developed and supported in this country. Such forces as economics, expediency and attitudes have played key roles in the responsibilities which community groups have undertaken over the years.

In the adult field, therefore, at earlier times, private groups have operated correctional institutions for women. They have provided probation services to the courts and they have had a very significant hand in the development of parole in Canada. In more recent times they have taken on new responsibilities in the courts and in the provision of facilities for operating temporary absence, day parole and fine option programmes.

1. Correctional Institutions for Women

In the juvenile field there has been a long Canadian tradition of the Roman Catholic, and to a lesser extent other churches, providing training school facilities. Although many such responsibilities have been taken over by government, it was a logical assumption that similar services could be developed for women who committed less serious offences. Many of those offences, of course, involved violation of Canada's old and discriminatory vagrancy laws.

Although private correctional institutions are no longer used for Canadian women, the *Prisons and Reformatories Act*⁵ set out the statutory responsibilities of the Home of the Good Shepherd at Halifax and at Saint John for Roman Catholic women, as well as designating the Interprovincial Home for Women (Coverdale) as a place for non-catholic women to serve their sentences. Coverdale, the last of these institutions used, operated until the early 1970's.

2. Probation

The use of private groups for probation is a somewhat different matter. The *Criminal Code* has always left it to the bench to designate the probation supervisor and a private citizen can perform this function. Not all provinces have enacted probation legislation. Frequently in the past, private groups have acted as supplementary and substitute probation resources, including the provision of probation hostels as the Salvation Army has done. But no such responsibility is set out in legislation.

Recently there has been a wider use of volunteer probation supervisors. Some of these are organized by and directly responsible to government departments. Others are offered through non-governmental groups.

3. Parole Supervision

One of the most significant areas of shared responsibility in the past twenty years has been in the development and evolution of parole services. As Kirkpatrick and McGrath claim,

The development by the Parole Service was accomplished with remarkable co-operation between both groups, and the after-care agencies have consistently worked to foster a partnership between the community and the government agency in the delivery of field services.⁶

It remains an area of controversy. For some non-governmental groups, the future of their responsibility in parole will have serious consequences for them. It is a history worth examining in more detail because of its immediate implications.

When the *Ticket of Leave Act* came into force in 1899, Canada was a new country, sparsely settled. It was not easy to develop a system of close "parole supervision", as it is now called. Consequently, much reliance was placed upon a provision in the Act for monthly reporting by the parolee to the local police. But even then the need for some form of guidance was recognized and from time to time individuals were asked to provide supervision. No doubt some such individuals were members of the original prisoners' aid groups.

The Salvation Army Prison Gates Section was already active in the field of after-care in the early days of the century and did undertake to provide guidance in some cases. One of its officers, Brigadier Archibald, became the first Dominion Parole Officer in 1905.

⁵*Prisons and Reformatories Act*, and its Part IX, Sec. 162 and following sections.

⁶A. M. Kirkpatrick and W. T. McGrath, *Crime and You*, Macmillan of Canada, 1976, p. 139.

In the 1930's, the John Howard Society of British Columbia made direct overtures to the Remission Service in Ottawa in respect to certain parole decisions. In so doing, the Society impressed the departmental officials with its capacity to assist in the administration of parole. Consequently cases were referred to the Society for supervision. J. D. Hobden, the Executive Secretary of that Society later became the first Western Representative of the Remission Service.

From 1949 onward, when Remission Service offices were established in Vancouver and Montreal, arrangements for supervision became more and more frequent. In the postwar years, with the expansion of private after-care agencies across the country, the Remission Service allotted cases to other societies.

In British Columbia, the B.C. Borstal Association was set up to serve parolees from the New Haven Borstal, first established in 1937 and re-opened in 1948. The Borstal Association was established in 1948 and continues its function in parole up to the present.

By 1949, in the federal system, there were 89 cases in which supervision was arranged. In 1955, the number was 769 and, by 1959, it had reached 1773. By far the greatest proportion of these cases were being handled by private agencies. It was during this period that the concepts and practices in parole supervision were developed. Given the opportunity by the Remission Service, the after-care agencies were in fact the "parole pioneers" in Canada.

During the same period there was useful communication between the government officials and the agency workers. The climate of the so-called "new penology" was favourable to co-operation. Change was taking place in both government agencies and in non-government agencies. The "Calderwood Conferences" typified the spirit of co-operation and desire to share information and new techniques and to develop standards.

Following the establishment of the National Parole Board in 1959, government officials tended to stress the public servants' responsibility for the parolee. The "partnership", consequently, began to show some signs of strain.

On the one hand, the after-care agencies pressed for additional government funds and a continuing, if not increasing, share of the supervision. The Parole Board countered by expanding its services and insisting that ultimately parole supervision was the responsibility of public servants. The after-care agencies were urged to devote their energies to the needs of voluntary clients and to continue to seek financial support directly from the community.

The situation was complicated by the practical necessity for the Parole Board to continue to use the after-care agencies and also the provincial probation services to provide supervision, as the increase in parolees outstripped the development of Parole Board staff. This uneasy state of affairs continued throughout the 1960's. Some after-care agencies and some provincial probation services, however, reduced or withdrew their services to the Parole Board. In the case of the agencies, this action was taken either in a belief that their "duty to develop the service" had been fulfilled, or more simply, because they saw what they believed to be the handwriting on the wall. The probation services reduced or withdrew their services because they were not being paid and/or had other more pressing priorities.

In 1971, the Solicitor General of Canada, the Honourable J. P. Goyer attempted to resolve the problem by prescribing what has become known as the "50/50 formula". At that time, Parole Service staff were instructed, among other things to:

1. Maintain a rate of supervision and community investigation at about fifty per cent for the Parole Service, the balance to be shared by private agencies and the provincial probation services.
2. Foster the development and maintenance of private agencies and volunteers.

The attempt to implement the policy was helped somewhat by the fact that in 1970 a new method of funding had been developed. "Fee-for-service" contracts were concluded with after-care agencies and probation services in respect to community investigations and parole supervision. The policy, however, was not fully understood by parole officers or by agency workers. Neither had any part in its development. It was, in effect, regarded by both sides as "imposed from above", even though welcomed by the agencies as a recognition of the need for participation by community-based agencies.

The "Goyer policy" has apparently never been repudiated nor replaced officially and the problem of the role of the after-care agency in parole supervision remains. Recent meetings between parole officials and John Howard officials have, however, led to agreements to plan division of work loads on a local basis.

The Churches and Criminal Justice

As already indicated there has been a very close connection between some Canadian churches and justice services since the building of the first Canadian prisons. At one time, the clergy presented the central humanizing element in those institutions. Religion, following the Quaker assumptions, was the keystone of personal change. But church groups also provided sheltering, protecting and helping institutions outside prison, that were considered essential in Canada's early history. Unquestionably, the long established institutional and social services of churches, no matter what denominational sponsorship, reduced the need to expand prison as a repository for people with social problems.

Some would now be critical of the churches when they ran what were in fact correctional institutions and detention homes. But those groups, at that time, were apparently carrying out a function that no other segment of society, including government, was prepared to undertake.

Many Canadian churches, with the exception of the Salvation Army, appeared to reduce their commitment to the criminal justice area, after their institutions were no longer used or were taken over by governments. But their interest was once again stimulated in the period of 1954 to 1965, when the half-way house and community residence movement was at its height.

Still more recently, many of the church groups traditionally interested in the field, have been joined by other groups to show a new interest in community options to present correctional services. One gauge of the level of this new interest is the recently created Church Council on Justice and Corrections, which is presently active in an educational project for all church congregations. Ten Protestant denominations and the Roman Catholic Church are now members of this council.

The Half-Way House and Residential Movement⁷

While many community residences and half-way houses in Canada are operated by secular community groups, there is no question that the “movement”, that is, the mobilization of interest and concrete action to develop facilities, came from the community with the strong support and stimulation of the churches.

The very early era of providing accommodation in communities for ex-offenders, was primarily a responsibility of the Salvation Army and the Roman Catholic Church. They frequently provided hostel type facilities. Variations occurred with smaller probation hostels and sheltered workshops. But it was not until the mid 1950's and early 1960's that serious efforts were made to provide residential assistance on the scale of the average home. Beverly Lodge, one of several Anglican Houses in Toronto, was an early example of this concept in 1954.

The real thrust for development of half-way houses came through the impetus of the St. Leonard's House at Windsor, Ontario, in 1961. It was consolidated by the efforts of that Society to develop houses across Canada, and in the formation of the St. Leonard's Society of Canada in 1967.

The response of governments was relatively rapid, especially the federal government. Funding support was forthcoming, however inadequate, because governments could see a practical need for supportive accommodation after release for some prisoners and a way of releasing other prisoners to the community before their sentences were complete. The development of this kind of facility across Canada can certainly be described as a movement, as the number of facilities identified by Outerbridge and his colleagues attests.⁸

That movement is likely to continue and to become more varied, as new options to prison are found and tested and as new ways of releasing prisoners are developed. Such is already the case with the use of community resource centres in Ontario and community release centres in other parts of Canada for people on temporary absence, day parole or intermittent sentences.

The Self-Help Movement

Alcoholics Anonymous is the archetype of the self-help group. The movement was in its second decade when its members turned their attention seriously to prisons. When AA started in Canadian prisons is uncertain, but the Dorchester intramural group was active in 1949. Groups at Burwash Industrial Farm and Kingston Penitentiary, among others, followed close behind.

The initiation of AA activity in prisons was at its height in 1950-51. By 1955, AA groups were in every major prison in Canada and in many local jails. Finally AA crossed the country from William Head to Harbour Grace.

In prison or out, AA has one primary purpose — achieving sobriety for its members. This fact and the organization's insistence on keeping free from professionalization has resulted in very little resistance from prison administrators.

⁷Further reference to history and to individual organizations will be found in Chapters 6 and 10.

⁸Outerbridge Report.

The remainder of the self-help movement is of much more recent origin, with a different set of problems to overcome. They have only gradually won acceptance from people in the system and their existence is often precarious. Both the Seventh Step organization and the Fortune Society are patterned upon similar developments in the United States, which emerged from the grass roots movements of the mid 1960's in that country.

But there are distinct Canadian versions of ex-offender groups, which have developed in the last five to ten years. Some of them are likely to have a problematic future. Some will rely very heavily upon strong personal leadership and so will be very vulnerable to sharp changes. But they have brought something quite distinct to the non-governmental field and seem to have influenced it already, in a salutary way.

The Native Justice Movement

One of the most remarkable developments in the non-governmental field is the nature of Native organization responses to the problems of their people in the criminal justice system.

The efforts of native organizations and concerned individuals, both inside and outside of government, and the effect of works such as this one (*The White Man's Laws*) have already brought changes: native people have gained knowledge which has enabled them to avoid confrontation with laws they might not otherwise have known existed; native court workers have been assisted in counselling native people already charged concerning their rights and court procedures; policemen, lawyers, judges and others within the legal system are able to deal with native people fairly. All such projects encourage recognition of the need for special status for native people within the legal system in order that they might truly obtain justice.⁹

Although there had been sporadic individual efforts to correct injustices over the years, help usually came within the white man's context. It was not really until the mid 1960's, when it was possible for Native people, status and non-status Indians, Metis and Inuit, to first form national organizations, that their justice problems received attention on their own terms.

Within that relatively short time span a series of service organizations have developed and are likely to develop further. They treat their brothers and sisters in a special status in the Canadian criminal justice system, as Daniels suggests. The national organizations created around a decade ago, have in turn made a network of Friendship Centres possible across Canada. Out of these general service organizations the specific justice services develop, although some Native political organizations sponsor justice projects.

Whatever their form they set out to change the face of justice and to find solutions within the context of their own culture.

General Citizen Movement

Not sufficiently recognized in the history of non-governmental groups is the service club and other citizen activity, which has tended to be project oriented and therefore not sustained in the way that other organizational activity has been.

⁹Metis Association of Alberta, *The White Man's Laws*, Hurtig Publishers, Edmonton, 1970. (See foreword by Stan Daniels done in 1975).

As far back as the mid 1930's and more particularly since World War II, the service clubs in this country have mounted some key efforts in justice services. The Kiwanis and Rotary clubs were frequent sources of support for John Howard Societies in their early formation. Rotary clubs have been especially interested in probation and bail projects. In relation to prisons, the Junior Chamber of Commerce has been instrumental in bringing Toastmaster's clubs to prison programmes and in providing for the bus trips for relatives.

The Junior League organization has maintained a steady interest in justice projects, in the development of family services and in providing volunteers. The Toronto group was directly responsible for the development of the first Chair in Criminology at the University of Toronto. Similarly, the Women's University Club has demonstrated a long standing practical interest in this area.

Reform and Education Movement

"Reform" or "social change" are both exceedingly difficult to measure or prove, so it is risky to attempt to trace this movement in Canada. Apart from the difficulties of proving that changes do take place, it is difficult to prove what groups influenced them. Many of the organizations that exist in Canada assume a change or reform role in all that they do. Most traditional organizations have triple mandates in their formal charters — service, reform and education. Most new organizations provide service with the implicit intention of producing change.

Depending upon their resources and staff skills, some John Howard Societies and Elizabeth Fry Societies, and the Salvation Army have been very active in educating the community and in making representations on a variety of justice issues since their inception. Similarly, national organizations, like the St. Leonard's Society of Canada have reform as part of their mandate. The Native organizations, using a much more political approach have quite bluntly put their case to governments as part of an overall movement for social change.

But, apart from these service organizations, which seem to tie their reform activity to their actual experiences, there has been a lengthy history in Canada of associations specifically concentrating on reform and public education, not on service matters. They have not been the only source of reform, which now comes from many more forces. But they have facilitated the coming together of these forces and such diverse groups as the service organizations, academics, citizens, criminal justice personnel and lawyers. They have usually taken a national, rather than regional or provincial approach to problems, since similar associations have developed in the provinces and regions in recent years.

The first such association, in 1878, seemed to have similar ambitions in mind. Because of its dissolution, it appears not to have been connected with the main Canadian organization currently carrying out the reform and education function — the Canadian Criminology and Corrections Association.

The linkages to the current organization are instead with the Canadian Prisoners' Welfare Association, formed in 1919 at Montreal. As Kidman, one of its founders, says¹⁰ it was on this base, spurred by the interest aroused by penitentiary riots, that the

¹⁰Kidman, op. cit.

Canadian Penal Association was formed in 1935. Penal reform was perceived in broad criminal justice terms, not just prison reform.

The Canadian Penal Association hung on, despite the war. It received support for its activities from government to continue to provide a congress, or meeting place for individuals interested in reform issues. Finally, it merged with the Crime and Delinquency Division of the then Canadian Welfare Council to form the Canadian Corrections Association in 1956.

That Association, now the Canadian Criminology and Corrections Association, became autonomous in 1975 and remains the one national organization concerned to promote co-operation between individuals and groups concerned with crime and criminal justice practices. It works to study issues in the field and to develop action and education to deal with these problems. It maintains informal working relationships with similar associations in the provinces and regions of Canada and still, on a biennial basis, provides the only forum for Canadians to get together to discuss common justice interests, problems and standards.

In 1936, Kidman¹¹ called for a national organization with two main functions: “penal reform activities and prison aid from the national administrative standpoint”. While the delivery of services has developed in a way that Kidman could not have anticipated, the need for a strong national reform body has persisted.

¹¹Kidman, *op. cit.*, p. 24.

THE PRESENT SITUATION AND THE TASK FORCE MANDATE

Ouimet Committee Recommendations

The Ouimet Committee Report¹ stressed throughout the need for “public understanding of the issues involved in crime and corrections and for direct citizen participation in correctional services”. It urged a wider community understanding of offenders. The Committee predicted more frequent contacts between citizens and offenders if its own emphasis on community-based corrections was accepted in Canada.

It recommended that “it be a matter of policy in the appropriate government departments to encourage citizen participation in the field of corrections”.²

It recognized every government’s responsibility “to ensure that adequate services are available to those offenders under that government’s care”. It took the position that it is “highly important that the voluntary agencies continue to serve as a channel for citizen participation in the corrections field and to provide a second voice in government correctional planning.”³

The Ouimet Committee argued then that the voluntary agencies should continue a “major direct service function” and that a “workable division of labour between the public and voluntary agencies” was possible.

It is recommended that government recognize the need for a *partnership* with the voluntary agencies; that this partnership involve a major *direct service* function on the part of the voluntary agencies in relation to the government correctional services; and that negotiations on a continuing basis be undertaken between government and the voluntary agencies with a view to *formulating a policy* as to the nature and extent of the direct service function the voluntary agencies are to perform.⁴

Lack of Official Policy

In the eight years since those recommendations were made public, it is true that some governments in Canada have involved the “voluntary agencies” in major direct service responsibilities, such as residential, court and parole supervisory services. The federal policy of dividing responsibility equally between the National Parole Service and other agencies, public and private, seemed to reflect a genuine desire for partnership.⁵ But the concept of “partnership” has not been more broadly explored or developed. The “formulation of a policy” on a mutual basis has nowhere begun as a process to be taken seriously.

¹Ouimet Report, p. 31.

²*Ibid.*, p. 374.

³*Ibid.*, p. 378.

⁴*Ibid.*, p. 379, (Our emphasis).

⁵Canada, Report, “*Parole in Canada*”, Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Ottawa, (1974), p. 100.

The field of activity by governments and non-governmental groups in that period has expanded, as the Ouimet Committee hoped, beyond corrections, to encompass criminal justice. Government agencies have multiplied. Non-governmental organizations have developed as well, perhaps at a slower pace. "This rapid development of services offered has led to increased demands for funding of private agencies being made to federal and provincial governments."⁶

Governments across Canada have been occupied in these years, quite properly, responding to the many challenges made by the Ouimet Committee and the provincial studies which followed them in the early 1970's. Some concentrated on less costly and damaging options to prisons. Others had to put in place such basic, universally available, services as probation. It was during this period also that criminal court processes came under some critical scrutiny. Police/community relations became a matter of priority. It was a period too when various provincial governments were fashioning, on a federal/provincial cost shared basis, various forms of legal aid services in criminal matters.⁷ It has been a time also of social unrest and ferment. Police responded to new kinds of crises. New kinds of offences occupied the courts. New demands were made on the justice system. Riots and disturbances in prisons were followed by a considerable public reaction to these happenings. Such preoccupations account, in part, for the failure of governments to take initiatives to negotiate on a consistent basis with non-governmental agencies. But continued neglect of policy can only lead to further stress and confusion.

New Initiatives

The initiative to make a special examination of the role of public and private organizations in the field of criminal justice came during a meeting in January 1975 between representatives of the John Howard Society of Canada and the Ministry of the Solicitor General of Canada. In that meeting "the real problem that emerged was the relationship of the correctional private sector to the whole criminal justice system."⁸

Setting Out a Study Framework

The Ministry "Committee on Private Service Agencies" subsequently proposed a broad study of the "present and future role" of the private sector vis-a-vis "government in the field of correction and/or criminal justice". This proposal was examined by the Senior Policy Advisory Committee⁹ of the Ministry of the Solicitor General. After some disagreement about the mandate of a proposed Task Force, a small planning group of federal, provincial and private agency staff was invited to specify the scope of the examination which might take place, as well as an appropriate process.

⁶*Discussion Guide*, Task Force, (1976).

⁷André Saint-Cyr, "*Legal Aid Services in Canada (1976)*" First International Colloquium on Legal Aid and Delivery of Legal Services, London, England, October 1976.

⁸Background memorandum prepared for the Task Force.

⁹"SPAC", as it is called, includes the Deputy Solicitor General of Canada, Commissioner of RCMP, Commissioner of Penitentiaries and Chairman of National Parole Board.

That planning group envisaged the broadest scope possible: “to examine the sharing of responsibility between government services (federal-provincial-municipal), the private sector and organized community interest groups active in the field of criminal justice, including crime prevention, diversion and community education programs.”¹⁰ The planning group did not specifically exclude the juvenile field.

In October 1975, the Continuing Committee of Deputy Ministers¹¹ concerned with corrections in Canada (CCDM) accepted the framework presented to them. Subsequently, it was considered neither practical or wise to include juveniles in the scope of the examination. The exclusion of juveniles was made so as not to conflict with a consultation then underway with the provinces in respect to proposed new legislation for juveniles and essential services related to that legislation. Cost sharing of such services under the Canada Assistance Plan was a major issue.

The majority of Task Force members disagree with the exclusion of juveniles. They disagree despite the additional burden and complexities posed by such a broad examination. The exclusion, in their view, perpetuates a “piece meal” approach to policy development in Canada. Far too many juveniles, in their opinion, repeat their delinquent behaviour and continue into adult criminal careers. To exclude their needs in planning ignores this reality. They also believe that any discussion of prevention and diversion cannot be complete without consideration of a policy to ensure concentrated community resources for juveniles.

Task Force Objectives

The specific objectives of the Task Force, subsequently appointed, became those that the small planning group had proposed to the Continuing Committee of Deputy Ministers.:

- 1) To open communications between the private sector and governments at the federal and provincial levels and to ensure a thorough review of the relationship between the private sector and governments and the various roles fulfilled by both private and governmental sectors in the criminal justice field.
- 2) To recommend appropriate structures for short and long term planning aimed at co-operation and co-ordination between the governmental and private sectors.
- 3) To recommend funding models and to indicate the kinds of commitments that governments need consider to ensure appropriate sharing of responsibilities and development of meaningful programs and services.
- 4) To compile an inventory of programs and services provided by the private sector and relating these to services provided by governments.
- 5) To compile a descriptive analysis of gaps between governmental and private sector services with a view to recommending who should initiate future endeavours.

¹⁰Background memorandum prepared for the Task Force.

¹¹The CCDM is a Committee of Deputy Ministers concerned with Corrections in Canada. It is chaired by the Deputy Solicitor General of Canada, was established in 1973, meets twice annually. It is vehicle for federal/provincial planning.

Task Force Review Process

The review process to be followed was intended to support and capitalize on the kind of federal and provincial co-operation in corrections now emerging in Canada, which finds concrete form in such mechanisms as the Continuing Committee of Deputy Ministers.

Phase I was to have been a three or four month period used to establish "work groups" in each province and territory, as well as a "work group" at the federal level. Those groups were expected to examine issues considered relevant by their members and to prepare statements for the use of a task force. Work group members were to be chosen by a "co-ordinator" in each province appointed by the deputy minister responsible. It was expected that work groups would be composed of federal, provincial and "private" representatives, at the provincial level. Representatives of several federal government departments and national private organizations would be on the "work group" at the federal level. Each work group was requested to develop, in addition, a current inventory of services provided by private organizations and relate this to services provided by governments in those provinces.

Phase II was to be a short period during which an appointed Task Force was to consult the original work groups, review their statements and consult other individuals and organizations to complete their enquiries. The Task Force was appointed after consultation between the federal and provincial governments. The Task Force was expected to compile and submit its report to the CCDM, within that short time span, originally set as the summer of 1976.

The proposed areas of study, for examination in work groups, were those originally suggested, without modification, by the small planning group:

- the philosophical base underlying differentiation between the governmental and private sector agencies;
- what is today's situation and what is desirable and likely to take place?
- what are the roles of the government and private sector subsequently at issue?
- joint governmental, private sector compilation of an "Inventory of Services", provided by the private sector and related to primary government services, at least in the following areas:
 1. residential services in corrections;
 2. parole and probation supervision;
 3. courts and courtworker programs;
 4. crime prevention as it relates to community planning, community development, and social action programs;
 5. diversion at all points of the criminal justice system;
 6. sharing of information concerning the entire criminal justice field -- the appropriateness of the existing government structures to respond to community groups and vice-versa.
- the development at the federal and provincial levels of a descriptive analysis of the co-ordination between public and private services that will address itself to the quality of planning, the problem of duplication and the question of input to policy and program development and innovation in the field of criminal justice.

a descriptive analysis of existing funding policies and the costs and problems to governments and the private sector resulting from the current approach to funding.

a description of optional funding models with emphasis on incentive-oriented funding approaches and the governmental commitment implied by implementing each alternative model.

Alteration of Schedule

The review process, originally conceived of as taking six to eight months, had to be modified substantially to accommodate the additional work demands placed upon Task Force members, work groups and those preparing submissions to the Task Force. All of these adjustments made the Spring of 1977 the earliest possible completion time for the process.

Expectations of Task Force

It is quite natural that there would be a very wide range of expectations of the Task Force as its framework and process was developed. Beyond the "official mandate" there were expectations of individuals and groups who are involved or interested in criminal justice in some way. It is important that these be taken into account so that the actual limitations of the Task Force may be clearly understood.

Some non-governmental agencies expected that the Task Force would find more tax dollars for them, reduce the size of government bureaucracies and arrange for the diverting of monetary resources to their small community agencies.

Some public servants were very blunt in their view when they expected the Task Force to help government agencies to identify and accredit the "good" non-governmental organizations and find the justifications to eliminate the "bad" ones. Others were in search of "the method" to consult with non-governmental organizations which would avoid having to approach *all* of them. Some wished to determine the means of regrouping the "NGO's" which would eliminate their confusing multiplicity. Some government officials expected the Task Force to discover ways of financing "NGO's" without taking funds away from their government services and programmes. Some saw the inventory as a key to know what services are in the community so that they could organize themselves to rationalize this phenomenon.

The practical dilemma of the federal Ministry of the Solicitor General around the serious issue of "core funding" posed an explicit expectation.

This study will help to provide a basis on which the Ministry may develop, with the Treasury Board, some policies that would give the Ministry the authority to make sustaining grants and to develop criteria for responding to requests for core funding from private service agencies¹²

To the question of division of labour,

It is hoped that the task force on the private sector will provide the framework within which to free up resources for the private sector. It is anticipated that some specific terms on which governments and private agencies can divide responsibilities for the provision of

¹²Background memorandum prepared for Task Force.

criminal justice services can be developed and can consequently be used in an attempt to convince the government's financial managers of the appropriateness of allocating specific funds for specific purposes to the private sector agents¹³

The only public ministerial stance from the provinces was taken by Ontario's Minister of Correctional Services shortly after the approval of the review process. He reviewed the situation of the private voluntary agencies which receive tax dollars. He warned them that they would be obliged "to continue or increase . . . local funding effort, . . . , so as to demonstrate to government that . . . (they) enjoy a solid and well-founded base of community support." This may have been anticipating the Task Force recommendations.

. . . I cannot see any recommendation forthcoming other than that those agencies seeking government grants in future will be expected, as a matter of course, to provide annual audited evidence of continuing local fund-raising efforts. We would be foolish if we failed to recognize that from here on in, whatever the level of government involved, no subsidy is sacrosanct.

This is why independent funding must be developed to the greatest possible degree, as a base and buffer against changing funding climates, which even this Task Force report, valuable though it will be, cannot totally insulate against . . .

. . . With this in mind, Ontario has pledged itself to work with the Federal (sic)* Task Force to clearly establish the areas in which the role of the private sector can best be developed.

We want to help create a rationale for funding which will recognize those elements of identity and uniqueness that are valuable to the correctional process; and which therefore ought to be fostered through appropriate funding arrangements . . . An historic report — the first Canada-wide recommendations on the role and funding of private agencies in the correctional field in relation to their governments.¹⁴

¹³Ibid.

*It is, in fact, a federal/provincial task force.

¹⁴Speech by the Hon. John Smith, Minister of Correctional Services at the Annual Meeting, John Howard Society of Hamilton, February 18, 1976.

ISSUES — AS SEEN BY THE TASK FORCE

Modifications to Process

It is important to point out that there was a substantial time lag from the original identification of issues to be studied and the two different phases of the review process. The small planning group met in August 1975. The Executive Secretary and his secretary, the only staff resource people allocated to this difficult process, began to work in December 1975. Work group activity got under way at different times early in 1976. That important activity was not complete until the end of the summer.

The Task Force was selected and appointed in June 1976. It began its work one year from the date of the original planning group meeting. One of its members had been on the original planning group. The Task Force as a whole inherited the issues and the process and, quite naturally, made modifications to both.

The issues set forth in the *Discussion Guide*¹ for the Task Force focus on the allocation of respective responsibilities and to “what extent does the private sector have input into setting policy and planning in the criminal justice field.”

A similar question is asked about government input in setting policy and planning for private organizations. The issue of unmet need and who should meet it is raised, along with the persistent question of “overlap” between government and private criminal justice services. Are government structures meeting private organization needs and are private organizations meeting the needs of government appropriately? The issue of co-ordination of private organizations is broached as well. Likewise a number of questions around funding were set out for discussion.

Basic Issues

It is the view of the Task Force that there are several issues, not identified in the *Discussion Guide*. Lying behind or fundamental to the issues of joint planning, policy formation, co-operative mechanisms, overlap, unmet needs and the urgency of funding, are several basic issues which have been the consistent concern of the Task Force members.

They are issues related both to the increasing technocracy and centralized decision-making apparent in society and to the role of government in a swiftly changing society. They involve the broad question of citizen involvement (the idea that people “affected by decisions should have the right to participate in making them”) and the reality that very few of us can participate in this ideal way.

¹ *Discussion Guide* was published in January 1976 to announce the study process and state its objectives, the content of its review and to identify key issues.

The onus which this places upon modern governments is reflected in an expanded view of citizen involvement:

In the process of change which is underway, the role of government seems likely to undergo a shift in emphasis from a managerial to a supportive activity. The responsibility of those in government would then no longer be predominantly "to govern" with some assurance, but "to nurture" with some humility. The responsibility of the citizen-participant would no longer be to qualify and temper the judgement of public policy "experts" in a decision-making process which often takes on the character of a confrontation, but to develop a greatly enhanced capacity for making appropriate judgements and to act on these. The role of party officials, elected representatives and public servants would be to facilitate the development of this new expertise and to participate, upon request, in the process of personal and community decision-making.²

The fundamental questions related to criminal justice are therefore:

1. What are the limits to state intervention as well as the limits of citizen responsibility for criminal justice matters in Canada?
2. What are the obstacles to citizens assuming greater influence on and control of criminal justice services at the local level, closest to where services affect citizens?
3. How can the concept of "private sector" or non-governmental groups be expanded to reflect and involve the diversity of citizen interests and influences available in Canada?
4. How can people and organizations outside government help to assure that criminal justice services meet two aspects of consumer need — the needs of citizens for protection against crime and the needs of citizens subject to criminal sanctions?
5. How is it possible to discuss government and community co-operation in criminal justice without including juvenile problems?

It will become obvious to the reader that we have not been able to answer all of the questions we raise. But we have had some success in addressing ourselves to some areas, where we have been able to point to some general answers and directions. The question of juvenile services must remain beyond the scope of our work. With respect to the fundamental political question about the limits of state intervention and citizen responsibility, we have not been able to determine the limits either way. It is likely that they will be different from time to time. They will be found in the dynamic and fabric of society as it develops.

²Catherine Starrs and Gail Stewart, "*Gone Today and Here Tomorrow*", (A working paper prepared for the Committee on Government Productivity). Queen's Printer, Ontario (1972), p. 56.

DEFINITIONS OF TERMS

Both the Task Force and organizations making submissions to it expressed considerable concern about terms used to describe the field of its study and specific elements within it.

Numerous words used in our exchange, and in the *Discussion Guide* sent out to community groups as a framework for their discussions, undoubtedly meant different things to different people. Some words were abstract and subject to different interpretations. Some words mean different things in different cultural contexts. Some were tentative labels on concepts that were in the process of development and definition. Disagreement and confusion will occur around such expressions as “prevention”, “diversion”, “planning”, “co-operation”, “core funding”, “community”, and “citizen participation”.

The Task Force does not intend to do more than clarify, for its own purposes, terms used throughout the report. It has neither the time, nor semantic skill to be more definitive. It acknowledges its limitations in this respect. It also recognizes that policy statements of the future will have to be based upon clear definitions.

There are two major descriptive terms which require elaboration and clarification at the outset. “Private Agencies” and “Criminal Justice” may be interpreted quite differently and need careful definition.

Private Agencies — Too Narrow a Term

The Task Force agrees that the term “private agency” represents neither a desirable emphasis, in terms of accountability to the public, nor a proper reflection of how the majority of service organizations operate outside government in Canada at this time.

“Private” implies an exclusion of members of the public and even an exclusion of their interests. Many service agencies began as “private service agencies”. Such an agency, according to Allan Pifer, is not answerable to a membership but to itself:

that is to a paid professional staff and a self perpetuating board of trustees. Such organizations are legitimized in society by the social utility of their program rather than by their status as representative organs of defined bodies of citizenry.¹

Pifer makes the further point that the problems of funding and the relationships between the old private service agencies in the United States have led to a new model of agency organization, that of a “quasi-nongovernmental organization”.

¹Allan Pifer, quoted in Betram M. Beck, *The Voluntary Social Welfare Agency A Reassessment*, Social Service Review, University of Chicago, Vol. 44, No. 2, 1970, p. 150.

This model appears to be part of the Canada reality today. There is a distinct likelihood of it becoming even more so.

The typical agency in this group is an organization incorporated on a non-profit basis and entirely or almost entirely dependent on governmental support for its existence. It appears similar to a voluntary organization insofar as it has a Board of Directors, an Executive, and a charter of incorporation from the State, but the roles of the board, staff and consumer of services are mainly conditioned by government funds.²

Submissions to the Task Force reflected a variety of definitions and operational emphases in Canada. In Quebec, for example, the term "private" agency has been replaced by the term "public establishment", in effect a "para-public" organization. The public establishment is non-profit and in receipt of monies appropriated annually by the Legislature. The Act stipulates that they are managed by a corporation constituted by a group of citizens, some of them representative of the social milieu where the organization provides services. In actual practice it has been difficult to obtain citizen representation from the broad social milieu.

In contrast, the Community Legal Services of Saskatchewan is controlled by the Saskatchewan Community Legal Services Commission. That Commission is made up of a nine member appointed board. Its clinic services in local areas are governed by local area boards.³

While the Task Force had to operate under the title assigned to it by government it has been reluctant to emphasize either the concept of "private" or "agency". The latter implies a narrowing of the potential of citizen influences to that of organized, structured agencies, perhaps even to "creditable" or "acceptable" agencies. Like the Canadian Criminology and Corrections Association⁴ the Task Force views the current and potential influence coming from outside governments as emanating from a much "broader constituency". This would include individuals, groups, organizations such as self help groups, citizen action groups, block parent groups, volunteers, corporations, union locals, foundations, church and citizen advisory groups, as well as traditional "private agencies" and associations.

In setting out its definition of non-governmental organizations in criminal justice, the Task Force would like to emphasize a number of elements often used to describe the "voluntary organization". It is an emphasis on *activity entered into voluntarily, for non-profit purposes*. It is also an emphasis on *organizational activity being controlled by a membership that is open to the public or to a defined body of citizens*. The true non-governmental organization *derives its authority from a group of people, not from government*. Those concepts apply to the definitions which follow.

Therefore, the Task Force, prefers to use the following terms:

"Non-Governmental Organizations" (NGO's)* those organizations and associations under the control of and answerable to a defined membership body of citizens, *not* government.

²Ibid., p. 149.

³Saint-Cyr, op. cit. p. 37.

⁴Canadian Criminology and Corrections Association, Brief to the Task Force, p. 5.

*For the sake of convenience the form NGO or NGO's is used interchangeably with non-governmental organization(s), carrying the same meaning.

“*Community Groups*” includes groups with or without formal structures, which may or may not be answerable to a specific membership. They are likely not incorporated and are not under government control.

“*Non-Governmental Sector*” includes the full range of individual citizens, community and citizen groups with no particular working relationship to governments, and those non-governmental organizations which maintain formal relationships to governments, but are not under government control.

“*Quasi-Governmental Organizations*” describes organizations for which standards and responsibilities, as well as the make up of governing boards, are set out in government legislation.

“*Governmental Service Agencies*” includes those government organizations which provide services as a statutory responsibility and which are accountable, through the public or civil service, to a legislature, parliament, territorial or municipal government.

The Scope of Criminal Justice

There appears to be less confusion about what is meant by “criminal justice” as it applies to the Task Force consultation. It reflects a relatively recent way of viewing a general field of action, or series of functions normally undertaken by governments. Those functions are closely related to each other. Taken together they are said to form a “system”.

The administration of criminal justice and the delivery of criminal justice services are functions in Canada of what is commonly referred to as the Canadian Criminal Justice System (CJS). The CJS is fragmented horizontally at the federal level among a number of departments or agencies, with the Department of Justice and the Ministry of the Solicitor General (MSG) sharing the lead role at the federal level. It is also fragmented vertically among federal, provincial and municipal governments. Police, courts, and corrections all span the three jurisdictions. Parole is a federal responsibility, while probation, its first cousin, is provincial. Although the CJS, for these and other reasons, is hardly a “systematic” system, it qualifies as a true system since changes made in any of its components affect all other components of the system, not just the component immediately subject to change.⁵

The Canadian criminal justice system should, of course, be related functionally to other systems of governments, such as education, welfare services and health care services and manpower systems. The fragmentation recognized in the description of the Canadian criminal justice system is multiplied many times over when considered across interrelated systems.

For the purposes of the Task Force, the field of service is broadened somewhat to ensure the inclusion of prevention of crime:

“*The Criminal Justice Field*” encompasses *crime prevention, diversion, policing, prosecution, judicial process and corrections*.

“*Criminal Justice Services*” includes all services carried out, either by government or non-governmental or community groups in the areas of crime prevention, diversion,

⁵“Liaison”, Vol. I, No. 8, 1975.

policing, prosecution, judicial process and corrections, community education, development and social action.

The Task Force wishes to use its definitions to open up discussion. It recognizes the hazy borderline of jurisdiction apparent in setting out the sphere of “criminal justice services”.

Obviously other primary services such as health services (drugs and alcohol programmes) and welfare services have a secondary but crucial impact on criminal justice services. Adequate funding policy development will require precision of definition.

What is a Volunteer?

By tradition, the concept of volunteering has been most frequently associated with the so called “voluntary agency” in the community, or the NGO as the Task Force defines it. Voluntary effort has been connected in the minds of many with the idea of assuring a free and pluralistic democratic society. The value of “volunteerism” as a movement, especially in North America, is related to the need to have a balance between community and governments in the meeting of needs.

This search for a balance is no less important in the needs evident in criminal justice. In this report there is considerable emphasis on restoring the balance of responsibility, not only between NGO’s and governments, but between citizens, professionals and volunteers, no matter where they work or are attached.

Volunteers, for example, may or may not be professionally qualified to undertake the volunteer function for which they volunteer. Some volunteer roles require no professional skills. An accountant, a lawyer or a teacher may well utilize professional skills in specific volunteer roles, but they may also volunteer to help in a way that demands personal rather than professional skills.

The assumption that volunteers are exclusively associated with the voluntary (NGO) agency is no longer valid. Volunteers are found both in governments and in NGO’s, just as professionals are found in both kinds of organization.

Definitions

In order to discuss the sharing of responsibilities, therefore, the Task Force emphasizes the following definitions:

“Volunteerism” is the giving freely of oneself out of a concern and a belief that we all share the responsibility for others in our community.⁶

“Volunteers” are people who give their commitment, time, ideas, resources, knowledge and skills to organizations of their choice without monetary compensation.⁶

“Professionals” are people paid to carry out specific functions. They have been educated, trained and prepared to undertake those functions. They apply specialized, if not exclusive, knowledge to carry out those functions and they often operate according to a code of ethics.

⁶Based upon the United Community Fund of Greater Toronto definitions.

Support for NGO's — Clarity of Funding Concepts

The most practical issue put to the Task Force is how the NGO's and other community groups should and can be supported in the future. What sort of funding models should be recommended and how can these be fitted to the needs of potential funders to assure planning and accountability? On the other hand, how can these models relate to the reality of service demands and action at the community level for organizations which must remain responsive to community need?

The Task Force recognizes that there are many forms of support and that support may come from many sources, including governments. But the most crucial discussion must now take place about direct funding support, as contrasted with the sharing of facilities and staff and the obtaining of special tax concessions.

Discussion of funding issues is an emotionally charged area, because of the power that is associated with the giving or the withholding of money. It is essential, therefore, to reduce the confusion that appears to exist about funding concepts, if an open dialogue is to take place. For this reason, we offer the following definitions to which we will refer throughout the report:

“Service Contracts” (Fee-for-service)

These are payments made for goods and services required by government. The contract may be for a personal service, a study, a research, a demonstration project, or for generalized services provided to offenders under the control of government. The government decides to acquire the service from outside itself and initiates this acquisition. Contracting for human services usually involves a contract for units of service, such as days of supervision, days of bed space or numbers of individuals to be affected by a programme over a set time span.

“Project Grants”

These are payments made to support projects being proposed, customarily, by groups outside government. They are usually demonstrative, developmental, experimental or exploratory. Governments must make judgments about the relative value of the project in relation to the state of general knowledge, in relation to their own priorities, and in relation to the competence of the group proposing the project.

“Sustaining Grants” (Core Funds)

These are payments made to support the general budget of an organization, not its specific programmes or activities. They are to assure minimal organizational capacity and viability. Funders, including governments, make a judgment that an organization should exist in the criminal justice field, in the public interest and, therefore, seek to sustain it. Although no direction is given to the organization as to how the money is spent, full accountability is expected for the use of public funds.

THE PROCESS OF THE CONSULTATION

Consultation Process

Opening up communication between the “private sector” and governments was a basic objective of the Task Force. Its study process was only marginally a structured accumulation of “hard data”. It was rather the gathering of opinions from informed participants — a form of consultation.

Its process took it to twenty Canadian cities. The briefs and work group reports received extended the reach of the Task Force into other regions of Canada. In the course of its meetings, some five hundred persons had an opportunity to speak directly to the Task Force about issues. Many more people were involved in presenting issues through their work on briefs and reports.

In a relatively short six month working period, while some of its members carried other normal work responsibilities, the Task Force covered considerable territory and addressed itself to a large constituency of persons and agencies.

Background Study and Reading

The Task Force was appointed in June 1976 and met briefly in the summer. It completed background study and reading of work group reports¹, prepared in the first phase of the enquiry, before the end of August.

Visits to Provinces and Territories²

From September to early December 1976 a rigorous schedule of visits was maintained to meet all “Work Groups” or alternate representatives in the provinces and territories. In each location the Task Force, or some members of it, met with representatives of governments, often at the deputy minister level.

Very early in our visits to provinces, we made successful attempts to seek out and make ourselves available to community groups that found it difficult to fit into formal schedules and meetings. A number of organizations were contacted to broaden our perspective and to learn more about new and diverse services and their unique problems.

Requests for Submissions

Although it was decided not to hold public hearings, with formal public notices, the *Discussion Guide* was distributed widely throughout Canada in both French and English. This was accomplished through the efforts of the executive secretary of the Task Force and through the provincial co-ordinators of work groups. Twenty-one

¹See Vol. II for federal and provincial work group documents.

²See Appendix B for Schedule of Task Force meetings — June 1976 to April 1977.

organizations presented written submissions and three were received from individuals³.

Supplementary Contacts

A number of specific assignments were given to individual members, small groups of members and occasionally the whole Task Force, to visit institutions, to see service projects in action and to meet with organization and agency committees. Two members made presentations at the Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association annual conference. Meetings were held with inmate groups, with some prison staff, penitentiary citizen advisory committees and with representatives of one legal aid commission.

One conference was attended and a special meeting was facilitated for Native organizations from Labrador at St. John's, because of the inability to travel to their communities. Two members visited Kenora, Ontario, to obtain impressions, on an informal basis, of critical problems of Natives and justice services in that area. The same members had the opportunity to observe the introduction of a "cross-cultural" training programme for RCMP recruits at Regina.

Special residential facilities were visited and a session was held with one criminal justice council in British Columbia.

Special Study Papers

Two special papers were contracted out to individuals with specialized knowledge relevant to the Task Force. Christine Jefferson prepared "An Analysis of Materials and Funding Programs For Native Organizations". Professor George Szablowski of York University provided a paper on "New Roles For Voluntary Organizations in The Criminal Justice Field: Possibilities For Effective Political Participation"⁴.

Liaison With National Advisory Council on Voluntary Action

The Task Force, shortly after its appointment, sought a clarification of the role of a special study of voluntary organizations in Canada being conducted by the National Advisory Council on Voluntary Action⁵. The interest of the Task Force was to assure

³See Vol. III for actual submissions.

⁴See Appendix C.

⁵Established in 1974 by the Secretary of State, the Council is preparing a report to be presented to the Government of Canada focussed on the following areas:

- (a) The role and importance of voluntary action/voluntary organizations in a rapidly changing Canadian society;
- (b) The role and responsibility of the Government of Canada in the provision of support to voluntary action/voluntary organizations;
- (c) The status, condition and needs of voluntary organizations including their relations with the Government of Canada.
- (d) The actions which need to be taken by the Government of Canada in order to substantially improve the condition of voluntary organizations and their relations with the Government of Canada.

that no duplication of effort should occur and that it would have access to and benefit by information gathered in that special study, which was sponsored by the Secretary of State.

Meetings With Senior Government Department and Agency Officials, Ottawa

Meetings between the Task Force and selected officials and groups of officials were arranged both during and at the end of the enquiry process. In addition, the Task Force met with the Senior Policy Advisory Committee of the Ministry of the Solicitor General.

Meetings With The Federal Work Group, National Organizations and Associations

The complete Task Force met with the Federal Work Group, and with representatives of the Canadian Criminology and Corrections Association. Some members were able to meet with representatives of other national organizations such as the National Associations Active in Criminal Justice, The St. Leonard's Society of Canada, The Canadian Association in Support of Native Peoples, The Federal Advisory Council on Natives and The Law.

Meetings were also arranged with the president of a major Canadian foundation and with the United Community Fund of Greater Toronto.

Information From Other Countries

The Task Force was provided with several opportunities to explore ideas and exchange information through visits outside Canada.

One member, invited to Australia in his capacity as adviser, was able to hold important discussions of value to the Task Force. He was also able to hold similar discussions in New Zealand and Fiji. One member and the Executive Secretary visited the National Council on Crime and Delinquency, the Ford Foundation and the Alliance of NGO's at the UN on Crime Prevention and Criminal Justice in New York City. Three members were enabled to spend a week in each of England and the Netherlands to study the relationships between those governments and non-governmental groups providing criminal justice services. In both cases these relationships are well established either in legislation or by tradition.

Limitations of the Process

Whether the Task Force method, and the particular approach used in this one, is effective, will be determined, not by short term attitudes toward it, but in the kind of concrete actions that arise out of it. To meet the objective of opening communications, the process was designed to bring people together with at least common provincial, if not local, interests. Because they are closer to the delivery of services and social action it was considered vital to have them grapple with many of the questions set before the Task Force.

Conceiving such a process and carrying it out are two different matters. A discontinuity between the original conception of the process and actual implementa-

tion compounded the problem. The subject matter was too abstract for some people. Some issues considered to be important to the originators of the process proved to be irrelevant to some practical people at the citizen interest level. The process needed to accommodate the discovery of unanticipated issues and the identification of the unique needs and problems. These differed from province to province, and within jurisdictions, from area to area.

Task Force members were caught in a conflict between the sense of urgency expressed by many non-governmental organizations and the sheer complexity of the issues which unfolded in the process. The desire to have quick answers on the part of conscientious government officials added to this conflict.

Time became its biggest difficulty. Time to allow some trust to develop in meetings of groups, so that some open communication could take place — time to be sensitive to individual perceptions and situations — time for community people to shift their thinking from the daily demands of providing services to think in more abstract and broader terms. Time also for the Task Force to absorb information, think through its meaning and to think together about potential solutions.

Unfortunately the process did not allow for the potential that lay in returning to the groups that the Task Force had met. Having thought about matters further it might have been more productive to have a dialogue based upon firmer positions.

Members were troubled too by the difficulty of having ready access to information particularly from some government departments and agencies. This was especially true with respect to expenditures, funding criteria and policies. This was a major problem in the federal government, where a variety of departments not directly responsible for justice services have difficulty determining how many “clients” of the criminal justice services are directly affected by *their* programmes.⁶

The Task Force received considerable co-operation from individuals and organizations in and out of governments. But the assignment of only an executive secretary and one secretary to its work placed distinct limits on its capacity to develop independent research, analysis and data gathering. In this sense the Task Force members were able to identify with the predicament of many non-governmental groups. Like them, they had to rely upon the administrative support of one staff member, his secretary, and their own self-help tendencies. Perhaps, in the long run, that is an advantageous position in which to have found themselves.

Failure to Produce Inventory

Regrettably, several factors made it impossible to produce a full inventory of “private sector” programmes and services in Canada, in the time and within the resources allotted. This is especially so because the production of a complete inventory was a clear expectation of many deputy ministers. Such inventories, however, to be up to date and accurate, require very careful definition of data required and full control of

⁶For example, *National Health and Welfare* fund special programmes on drug abuse, often with crime prevention in mind. *Manpower and Immigration*, through Manpower training and employment programmes, serve individuals with special needs, some of whom are under the control of criminal justice services.

the data collection process. They require collection of comparable data from all across the country. Such a major undertaking requires both adequate staff and time, as well as co-operation from all organizations.

Despite the excellent co-operative efforts of some work groups and their sub-groups, not all groups co-operated. Data were not always comparable. Control of the data collection process moved incorrectly to the work groups. In the opinion of the Task Force this was a mistake. The information yielded is useful in only a general way and perhaps to assist in the setting up of an accurate data retrieval system in the future. The Task Force had considered the sampling of non-governmental organizations in selected geographic areas, but decided that such a method would not rectify errors already made.

Attitudes to the Task Force

Given the constraints of time, and sometimes the lack of understanding of the objectives of the Task Force, the process of the work groups in most provinces revealed a very heavy commitment of time, energy and interest on the part of government and non-governmental personnel. Some work groups used the existence of the Task Force as an opportunity for very extensive community discussions and discussions across fields of service existing in the provinces. For some, the effect of the Task Force and the issues it raised brought some citizen groups and organizations together for the first time at the same table.

Members of the Task Force are in the debt of many community people and many government employees for fitting that kind of work responsibility into their heavy schedules. The potential for open communication and co-operation is heightened by such commitments.

The co-operation and response at the level of deputy ministers and senior staff made it possible to hold some very frank discussions with key policy-makers. These confirmed the very high expectations of the Task Force on the part of some provincial and federal departments.

But the Task Force also encountered what it interpreted as resistance, antipathy, as well as apathy and cynicism.

In the first phase of the process, the executive secretary of the Task Force, who became responsible for assuring that the provincial work groups were formed, faced considerable reluctance on the part of some senior government managers to co-operate. It was difficult to understand this resistance in view of the apparent concurrence of deputy ministers across Canada to undertake the process in the first place.

Time and financial restraints upon them notwithstanding, the Task Force members at times felt that some public servants (perhaps unconsciously) attempted to control the make up, the final report and the process of a few work groups. It is impossible to know whether this was a reflection of individual personalities, a fear of encroachment on their territory, or whether it reflected a philosophy which excluded participation by community organizations and groups.

Some resistance and lack of co-operation on the part of public servants was apparent in the failure to form official work groups in two provinces. Nevertheless, ad hoc groups were formed in those provinces and reports produced. Both territories were unable to produce reports, but facilitated meetings of the Task Force with key community groups and public officials in their jurisdictions. Representatives of community agencies told the Task Force, in other provinces, of their surprise to see their names as participants in some official work group documents.

Members of the Task Force encountered a different set of negative attitudes from some non-governmental people. Some groups did not take the trouble to present their views. Some expressed suspicions of Task Force motives. Some expressed the view that the Task Force was a “delaying tactic” of government. Others were generally skeptical and critical of Task Forces as means of solving problems. Some were convinced that nothing would come of the process at all.

Awareness of the Task Force

Members of the Task Force were also disappointed in the level of awareness of its existence throughout Canada. This was a disappointment despite the efforts by both its staff and the work groups to make community groups aware of the issues it would examine and the means to communicate with it. Some 5500 copies of the Task Force *Discussion Guide* were sent or put into the hands of individuals or organizations.

When this lack of awareness, particularly among non-traditional organizations and Native groups, became apparent, efforts were made to adjust schedules so groups could be seen personally. But often there was too little time for such groups to prepare their ideas for the Task Force. Often the Task Force had to leave the area before this problem could be rectified.

Undoubtedly, the Task Force, if it were now to plan its own process, would do it differently. It was able, through the persistence of its executive secretary and its own members, to make up for some flaws in the process. It greatly values the contributions of many people to its thinking.

PART II

TASK FORCE OBSERVATIONS

This part of the report attempts to describe what we observed about organizations in and out of government, how they interact and how people felt about them. It sets out an overview of the kinds of citizen groups and organizations which now exist in the criminal justice field in Canada. Current developments are briefly noted against some historical background, in the anticipation that they will be placed in some context.

The facts, as we interpret them, are documented with some appreciation of several limitations. It is not possible, for example, to describe in any detail, the function, funding and organizational structure of any group. Observations made in a general way may not, therefore, fit all organizations. Similar problems exist in the attempt to observe historical trends and changes. There has been no time, nor skill available, to look at historical evidence thoroughly. As well, some of us may be too close to developments to interpret without bias. Finally, we document facts, with some sensitivity to the truth that the interpretation of facts is closely related to personal experiences. "The facts", as R. D. Laing¹ has suggested, "become fiction without adequate ways of seeing" them.

This part of the report attempts to reflect as faithfully as possible the attitudes expressed to us, the trends we have noted and the problems of interaction between governments and non-governmental organizations. Illustrations of organizations are used to reflect diversity in the field and the reality that it is no longer possible to associate a particular kind of exclusive programme activity with a particular organizational name.

Beyond the reflection of problems and attitudes, beyond what appear to be the facts, the Task Force members wish to highlight some of the observations made by organizations and work groups and to add their own analysis.

¹R. D. Laing, *The Politics of Experience*, Pantheon Books, New York, 1967.

CURRENT NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION ACTIVITIES

In the past decade there have been very significant changes in the make-up of Canadian non-governmental organizations working in criminal justice. The first change is a beginning shift of resources from services focussed on prison and after-prison to services provided (in a more sustained way) across the criminal justice spectrum. The field of action has been widened.

The second major change has been a distinct movement to utilize a mixed staffing approach — that is the use of professionals, along with “para-professionals”, ex-offenders and volunteers in service delivery.

The third thrust has been in the changing variety of organizational structures, under whose auspices the services are provided. There has been some shift away from so-called “private” organizations, with long standing credibility in the community (traditional organizations). The shift has been to the addition of “self-help” groups, organizations servicing Native people governed by Native people, and project oriented organizations governed by citizens responding to specific issues. There has also been some forming of coalitions to address broader community problems which influence criminal justice.

In addition, there is a great deal of activity being generated at various locations in Canada by church and service groups. Some church groups have had a traditional interchange with criminal justice agencies. Others are finding new outlets for their interests. Service groups like the Jaycees, Kinsmen, Rotary and Canadian Legion have criminal justice related projects in particular communities at particular times.

The change in funding patterns of recent years has undoubtedly been responsible for the great increase in and diversity of community activity. There is considerable evidence, despite criticism of this kind of funding, that OFY, LIP, LEAP* and similar sources have served to generate self-help groups, to allow innovation to occur and to reinforce the trend back to the use of volunteers. It is our view that these sources have contributed substantially to the development of ex-offender service groups.

As confusing as it may be to describe the current activities accurately, and as fragmented as some organizations may be from one another, the range of activities gives the impression of considerable vitality and a rich diversity of community-based interest.

Assessing the Extent of Activity

The Task Force has had to use very imperfect methods of assessing activity. The inventories gathered by work groups did not yield comparable data with respect to the numbers of people served, or exactly how they were served. Nor did they yield accurate and comparable information about staff resources and budgets.

*Opportunities for Youth, Local Initiatives Program, Local Employment Assistance Program.

The other major problem is the constant change that occurs in the field. A reasonably accurate picture today may not be relevant for longer than one or two years. This reflects some of the instability which is inherent in the nature of non-governmental organizations in this field, as well as the nature of funding sources.

The Task Force is limited, without an effective service inventory for Canada, to describing the activity in general terms. Its estimates of growth are based upon its own observations, upon earlier attempts to identify organizations in such studies as the Fauteux and Ouimet Reports, on existing directories of services and on a more recent consultation conducted around the creation of a Federal Correctional Agency¹.

The Fauteux Committee's primary focus in 1956 was upon parole and after-care, within corrections. It reflects on the "after-care movement" being in a "stronger position than it has ever been". While reference is made to religious as well as secular organizations, such as the Elizabeth Fry and John Howard Societies and Quebec organizations like La Société d'Orientation et de Réhabilitation Sociale, its survey of organizations concentrates on the secular groups receiving grants from the then Remission Service, federal Department of Justice. Private services, provided by either staff or volunteers, were utilized in every province except Prince Edward Island. Services were then available in 32 major Canadian communities and in many smaller centres.² In addition to the work of the Salvation Army, these services were provided by several groups, using different names but very similar methods and organizations.

The Ouimet Report in 1969 refers to twenty-three voluntary agencies "offering correctional services as their primary function, exclusive of those offering only hostel facilities". Fifty-three voluntary agencies were said to have received federal government grants, but it does not specify whether these grants went to separate branches of the same agencies³. That report documents a more varied set of private agency functions, but the majority still focussed upon prison.

The 1975 consultation with respect to the proposed Federal Correctional Agency was to be a consultation "with the private sector" in Canada. Delegates, who attended, represented 139 organizations but 137 additional organizations were invited and did not attend⁴. The "private sector" encompassed all organizations with formal or informal relationships with either the federal parole or penitentiary services.

The best estimate that the Task Force can make, is that in 1977, there are approximately 650 different organizations outside government offering services directly to people affected by the criminal justice system of Canada.

Perhaps it is more useful to survey the diversity of functions which these services attempted to carry out in 1977, bearing in mind that many organizations may carry out several functions.

¹*Canadian Criminology and Corrections Association*, Discussion summary and consultation with the Private Sector regarding the creation of The Federal Correctional Agency Within the Ministry of the Solicitor General of Canada, February 20, 1975.

²Fauteux Report, Chapt. X and Appendix "P".

³Ouimet Report, pp. 374-78.

⁴op. cit., pp. 2-3.

Diversity of Functions

1 Services Provided Directly To People

1. Legal Service

These are full legal services around criminal matters. Most of the time they are delivered by private lawyers. They could be given in private offices, community clinics or through special projects.

2. Court Worker Services

These are services, often provided by volunteers or “para-professionals”, which involve advocacy, advice giving, language interpretation and provision to the courts of community resources, or information on resources.

3. Services to Victims

These are primarily services to provide reconciliation between offenders and victims, with restitution as a central goal.

4. Crisis Services for Women

These are services for women in conflict with the law, for rape and sexual assault victims, and for women being abused by men and who seek police and/or family court protection.

5. Restitution-Diversion-Community Services

These are specialized services, often demonstration projects, to seek viable options to the use of prison and other sanctions. They may serve both the offender, the victim and the community.

6. Fine Option Programmes

These are services which organize community service or community work programmes as options to prison.

7. Alcohol and Drug Abuse Programmes

These are specialized services designed and directed at broader target groups, which include services to correctional and criminal justice clients for special purposes.

8. Residential Services

These services include the range of non-custodial residential services, provided for individuals being diverted, being placed on probation, in crises, after or during imprisonment.

9. Probation, Parole and After-Care Services

These are the range of services and programmes, including supervision, provided to individuals under these legal restraints, or free of those restraints.

10. Family and Visiting Services

These are crises, supportive and counselling services, which help to maintain family support and ties and facilitate visits if spouses are in prison.

11. Specialized Employment Services

These are the range of employment orientation, preparation, placement and follow up services provided for offenders experiencing difficulty gaining access to productive work.

12. *Workshops*

These are protected workshop or work preparation programmes for offenders after prison or as an option to prison.

13. *Prison Oriented Services (By Individuals and Groups)*

Art and cultural activities
Educational activities
Legal services and rights
Native culture and special liaison services
Pre-release preparation
Recreational activities
Referral service to community
Religious activities
Social activities
Visiting

II *Services Of Benefit To Communities*

1. *Information Services*

Facts and information for citizens and organizations.

2. *Public Education*

Programmes specifically to enlighten, persuade and encourage citizen participation.

3. *Planning and Co-ordination Services*

Services to influence government policies, to develop common causes, to avoid duplication, to plan and to rationalize the use of resources.

4. *Reform and Demonstration*

Studies, research, standard setting, social action, and developmental service demonstration outside government.

Diversity of Structures

The structures of non-governmental agencies in criminal justice in Canada reflect the mood of society in which they began, their perception of how to confront problems, the scope of their ambitions and the functions which their supporters sanction and finances permit. Some organizations, of course, provide services which cut across the diverse functions already outlined. A name traditionally associated with a type of service may not truly reflect the current nature of its programme.

Local Organizations

These organizations often address themselves to the needs of a particular kind of criminal justice client in a specific community. They most often, but not always, have a board of directors. Very frequently, they have received a formal charter from the province in which they function. Their services may be relatively narrow and selective, like CONVERSE a Winnipeg based organization, which describes itself as a "community education project about criminal justice".⁵

⁵See Appendix A.

In order to provide a specific service to a group of offenders, a local organization, like KINDRED HOUSE⁶ in Edmonton, which provides a basic residential service for women offenders, may also have to monitor courts, visit police cells and institutions. It may wish to develop early identification of women in conflict with the law as an "outreach" service. So-called single services, therefore, often cut into areas of service also being conducted by other organizations.

Some local groups may operate, as does the YUKON INDIANS AND THE LAW COMMITTEE⁷, Whitehorse, as citizen volunteers without staff, to examine problems in a local community, to propose specific solutions, to negotiate with justice authorities and to sponsor specific projects if funds are available.

On the other hand, local service organizations may provide a wide range of services, at different stages of the criminal justice process, but they do this within the charter, policies and standards of a provincial organization. Despite this legal association, the nature of services and priorities may differ from local branch to local branch, as is the case in the JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO⁸.

Further examples of local service organizations are THE ALBERTA SEVENTH STEP SOCIETY and LES ATELIERS DOMINIQUE INC.⁹.

Provincial Organizations

There are a number of provincially-based organizations in Canada, some of them concentrating upon the development of services to offenders in local communities. Others provide for a similar development but are also involved in community education and demonstration projects geared to the province as a whole.

The NATIVE COUNSELLING SERVICES OF ALBERTA¹⁰ is one illustration. Evolving as an independent organization in 1970, it provides parole supervision, liaison services in penitentiaries, courtworkers in family and criminal courts and legal education, all directed to Native people. It operates with a board of directors, with representation from status and non-status Native groups, as well as geographic representation. Staff are located throughout northern and southern Alberta in specific Native communities and urban centres.

The central organization sets policy, provides training, negotiates funding and supervises regionally based staff.

Despite their long standing association with each other, and despite their membership in a national federation, John Howard Societies in Canada operate in quite unique ways, when viewed as provincial organizations.

The JOHN HOWARD SOCIETY OF SASKATCHEWAN, for example, has a series of local councils, throughout that province, elected from general memberships in the local area. The total organization is governed by a board chosen from the councils. The provincial group concentrates on community consultation to community groups, legislative and procedural reform and community information. The

^{6,7,8}See Appendix A.

^{9 & 10}See Appendix A.

branches provide direct services, in and out of institutions, as well as developmental services such as pre-sentence restitution, fine option, mediation-diversion.¹¹

In the province of Quebec there are two kinds of important associations of non-governmental service organizations with co-ordinating functions.

L'ASSOCIATION DES SERVICES DE RÉHABILITATION SOCIALE¹², founded in 1962 in Quebec, brings together general and specialized agencies interested in social readaptation of prisoners and delinquents. It is concerned with service and policy development, as well as reform issues.

L'ASSOCIATION DES MEMBRES DES CENTRES RÉSIDENTIELS COMMUNAUTAIRES DU QUÉBEC¹³ brings together organizations providing residential services in the province around issues of standards, financing and staff training.

A detailed illustration of still another variation of an organization, not provincial, but regional, THE ATLANTIC PROVINCES CRIMINOLOGY AND CORRECTIONS ASSOCIATION is found in Appendix A. There are provincial criminology and corrections associations in several provinces, each having a working relationship to the national organization, the Canadian Criminology and Corrections Association.

National Organizations

It is difficult in Canada to identify many national agencies or associations in criminal justice, especially if strict criteria are used. To be truly national, according to one government policy¹⁴, organizations should have bilingual capability. Their work should occur in the majority of provinces. They should have a membership national in scope and there should be a national network of affiliated agencies.

All of the organizations illustrated do not fit these particular criteria, which may have funding implications for both governments and organizations. Certainly it is difficult to apply such strict criteria to criminal justice organizations, so that some tempering of criteria is essential.

There are a number of non-governmental organizations functioning or chartered on a national basis, whose primary concern is the criminal justice field. Among them is the ST. LEONARD'S SOCIETY OF CANADA¹⁵ which has developed a number of half-way houses in parts of Canada and has been instrumental in developing standards for community release centres in co-operation with federal government agencies.

A NATIONAL ASSOCIATION OF FRIENDSHIP CENTRES¹⁶ was established in 1972 with a mandate to ensure the funding and development of services across Canada for Natives generally. That association, in the process of developing Friendship Centres for Natives migrating from remote to major urban areas, identified special services in the courts for Natives as one of its special responsibilities.

¹¹, ¹² & ¹³See Appendix A.

¹⁴*Welfare Grants Policy — Criteria For National Organizations*, Department of National Health and Welfare, Ottawa.

Traditional organizations like the JOHN HOWARD SOCIETY OF CANADA¹⁷ and the CANADIAN ASSOCIATION OF ELIZABETH FRY SOCIETIES¹⁸, maintain federations of member agencies for liaison with each other and the federal government. They now utilize only part-time staff or share staff time with existing service units.

The Federal Work Group, in its report, identified twenty-six national organizations, having a “main or significant purpose that relates to criminal justice”¹⁹. Unquestionably, however, the most significant national organization, which has been the source of many national statements on criminal justice or corrections policy and whose staff have been used for numerous government studies, is the CANADIAN CRIMINOLOGY AND CORRECTIONS ASSOCIATION (CCCA)²⁰ located in Ottawa. That organization maintains links with many federal ministries and with similar associations operating at the provincial level across Canada.

The CCCA was established in 1956 by a union of the Canadian Penal Association and the Crime and Delinquency Division of the Canadian Welfare Council. The CCCA sees itself as a clearing house for public education in criminal justice, a national stimulator for volunteer action, a sponsor of a major Canadian correctional congress and a “national liaison channel between government agencies and private agencies”²¹.

Relationships Among Non-Governmental Organizations

It is interesting that one of the primary concerns in the Task Force mandate is the relationships between government and non-governmental groups. Nothing is said about relationships *among non-governmental groups themselves*. Do they overlap? Do they duplicate each other? Do they co-ordinate their programmes or are they in competition with each other?

The Canadian Criminology and Corrections Association identified this as a national problem, in proposing a special project for its organization in 1976-77:

The number of voluntary agencies active in criminal justice in Canada is in excess of seven hundred. They vary in size and service. Their histories range from half a century to five weeks. Their casualty rate is high. Co-ordination among these organizations is minimal creating confusion and duplication which results in waste of funds and failure to provide essential services.²²

That organization was less critical in its brief to the Task Force, but did emphasize the “co-ordination of effort among private agencies”. In fact, the CCCA sees one of its future functions as acting as a “national channel for liaison among the private agencies.”²³

^{15, 16, 17 & 18}See Appendix A.

¹⁹Unpublished supporting document for the Task Force from the Federal Work Group.

²⁰See Appendix A.

²¹CCCA Brief to the Task Force.

²²CCCA Fund-Raising Kit (undated).

²³CCCA Brief.

It is puzzling to have heard only isolated concerns expressed around lack of co-ordination, around potential duplication and the need for better inter-agency communication from individual service agencies. No doubt, in some smaller communities, service agencies do work closely together. In some communities, there are informal correctional and criminal justice committees. In Quebec and in British Columbia, there are associations of service agencies. Some agencies with the same names have formal links or operate in loose federations.

Without doubt, agencies occupying a similar field of service come together around common problems. But the general impression is that there is very little initiative for coalitions, integration of services and mutual sharing of priorities among non-governmental agencies. Instead there is a sense of organizations perceiving needs without reference to others, appealing for support for their particular programme and generally working in isolation from each other.

As the British Columbia Work Group Report sensed it — there is a “lack of unity” in the private sector. “There is no strong unified position on most matters”. There is “competition for funding and turf”. There is a “split between established, traditional, new and radical organizations”.²⁴

²⁴British Columbia Work Group Report.

RELATIONSHIP BETWEEN GOVERNMENTS AND NGO'S

The Vancouver Justice Council has, over the past year, fully experienced the bureaucratic maze of Corrections. . . . Our experience over the year could not have been better calculated to convince us of the actual impossibility of cooperation between government and private sector.

Extract from a letter to the
Task Force from the Chairperson
— Women's Committee¹

Very few individuals or organizations, in or out of government, expressed themselves so bluntly to the Task Force. As has been said previously, the general mood expressed was of uncertainty, ambivalence, and confusion and even a feeling of hopelessness. This moved at times to feelings of mistrust and the kind of utter frustration expressed by the Women's Committee in Vancouver. Others expressed a feeling that governments were just "indifferent" in their relationships to non-governmental organizations.

At the other end of the scale were found a number of expressions which could be classified as optimistic and not marked by negative attitudes. These individuals and groups talked in terms of actual or desired co-operation, of a "sympathy" for the plight of non-governmental groups and the desire to move to better relationships.

More specifically, we were able to identify the nature of these relationships, as expressed in attitudes and in working relationships, both at the level of providing direct services and in providing input into government policies and planning. Attitudes that reflected unsatisfactory relationships should not be underestimated or ignored. They were consistent and strong. They ranged from expressions of anxiety about unilateral decision-making, to concern about the hiring away of non-governmental staff leadership, to fear of a general take-over by governments.

Attitudes

A native organization called for:

joint action of both public and private agencies. Unilateral decisions by government could produce serious conflicts between the public and private agency in an area where co-operation and good will are essential and where good relations have been established over the years.²

That organization seemed to be anticipating, if not experiencing, an unacceptable kind of decision-making by its major provincial government department. A feeling of government "encroachment" on the domain of the private sector was expressed by others and was considered one source of mutual distrust.

¹Brief to the Task Force.

²Brief, Native Counselling Services of Alberta, p. 21.

The Canadian Criminology and Corrections Association considered that it was more than an isolated experience in Canada.

This situation has changed in recent years. Governments have invested large sums of money in building up their own human and physical resources to deal with crime in Canada. The result has been a hiring away of expertise from the private agencies and an almost total concentration of power for criminal justice within government. The private agencies have been given little encouragement by government. They find themselves left outside the decision-making process with little hope of playing a strong role unless conditions change. It would appear that in many instances government is deliberately limiting the role which the private agencies can play.³

The fears expressed by another non-governmental agency were two-fold. It identified the effect of bureaucracies on citizen activity and the dangers of non-governmental agencies disappearing.

Furthermore, the nature of large government bureaucracies is to incorporate and standardize citizen activity and response, in order to assure control and accountability. Inherent in this approach is the very serious danger of government taking over from the community rather than working with the community in a search for solutions....

The current climate of confusion in the respective roles of non-governmental and government services gives rise to a situation in which government services appear to feel that they should provide all services and perform all functions within the criminal justice system. The non-governmental agencies feel that they are in danger of disappearing or becoming an impotent extension of the government services. Ultimately, the quality of life in the community, as measured by the degree to which people are able to work together to shape the life of their community, is at risk.⁴

The concern about "take overs" of those services previously provided by the private sector is illustrated by the Brief of "The Nova Scotia Criminal Justice Project". It reflects on the serious jeopardy of some private correctional agencies in that province. It expresses concern about the potential damage done to clients of the criminal justice system:

When, for example, there is a merger of existing organizations at a given governmental level or when competition ensues between different levels of government for dominance in the limited market for correctional, law enforcement, or other criminal justice services, it is possible, indeed likely, that the associated organizational "power-plays" will be executed to the disadvantage of such other components of the criminal justice system as the private sector, while also inflicting real damage upon those the criminal justice system is intended to serve.⁵

The British Columbia Work Group, among other issues, identified what appears to be a general problem in many parts of Canada, which must be faced by both non-governmental groups and governments alike.

General lack of understanding between government and private sector

- (a) little or poor communication
- (b) no appreciation of each other's financial planning problems
- (c) no sense of each other's priorities
- (d) no confident sense of value of each other's programs⁶

³Brief, CCCA, p. 6.

⁴Brief, John Howard Society of Ontario, pp. 2 & 5.

⁵Brief, Nova Scotia Criminal Justice Project, p. 7.

⁶Report, British Columbia Work Group, p. 6.

Although not so explicitly expressed, many of the Native groups and organizations seen by the Task Force seemed to be working from the following unequivocal statement of their relationship to governments responsible for criminal justice:

...that most important is the need for a commitment by governments "to a new approach to natives and the law that has as its purpose the total involvement of native people in all levels of planning and programming to improve every aspect of the administration of justice as applied to native peoples"...

...priority should be given to having native persons take part in the administration, control and direction of such things as policing, probation, parole, the courts, native counselling, child welfare and juvenile family courts.⁷

On the part of public servants there were more muted expressions of concern about non-governmental agencies. Perhaps some public servants were reluctant to be frank about their attitudes. What criticisms they expressed were, therefore, more muted. On the other hand, some of the public servants we saw may have interpreted the Task Force process as one primarily for the expression of non-governmental views.

A common question raised by public servants, and in one of the work groups at least, was about the degree to which non-governmental organizations are community-based. There was some strong questioning about the extent of membership support and the vitality of board leadership in community agencies.

Those public servants with less need to compromise raised other matters of concern. We gathered that more than one civil servant considered the outside pressure groups as a "bothersome lot". One such civil servant suggested that "private agencies which cannot produce services" come to him simply because they need money, not because they have a real service to offer. Private groups elsewhere were described as "naive", lacking in stability and that governments could not have confidence in their competence. The question of governments having access to a substantial supply of expertise was not in dispute. Some public servants would say that the non-governmental groups have lost their unique expertise and that governments now have it exclusively. That stance reinforces a feeling on the part of non-governmental agencies that they are endangered.

Between some polarized views, that tend to keep the two kinds of organizations at arm's length, were some attitudes of co-operation and new attempts to bring government and non-government services together. One notable example is the role of the Director of Community Resources of the National Parole Service. Specifically, he has a responsibility to implement a relatively new federal policy of making the "greatest use of privately operated residential facilities"⁸. Another example of a co-operative federal initiative is the kind of workshop conference begun on a regular basis in 1976. It brings together the National Parole Service in Ontario (along with some penitentiary service staff) and all the non-governmental agencies from which it purchases service.⁹

⁷Ministry of the Solicitor General, *Native Peoples and Justice*, p. 15-16.

⁸Louis Zeitoun, "The Development of Community-Based Residential Centres in Canada", Solicitor General of Canada, July 1976.

⁹Agency Workshop Minutes — Ontario Region NPS/CPS, Sept. 8-10, 1976.

There is plenty of evidence of governments purchasing services from non-governmental groups and less ambivalence in attitudes expressed around many of those shared responsibilities. More and more government documents emphasize or refer to “community involvement” and “community participation”. But it is as yet not clear what is involved in these stated intentions. There has been little formal dialogue to clarify these very important concepts and what they mean to either kind of organization.

One specific effort to open up communication and exchange information and ideas and to strengthen “the private-government partnership in the provision of services”, was the seminar on after-care services sponsored by the Ministry of Corrective and Rehabilitative Services in Manitoba¹⁰. The involvement of non-governmental agencies in the planning and operation of a major government program, as demonstrated by the “Fine Option Program” in Saskatchewan, is another piece of evidence that close co-operation can be a source of creativity and a key to having communities undertake greater responsibility¹¹.

One of the main participants in the Saskatchewan “Fine Option Program”, the John Howard Society of Saskatchewan, comments on the tension that seems to exist between non-governmental organizations and governments. Far from trying to avoid it, that organization argues its advantages as well as its inevitability:

Given limited resources and divergent value systems, tension between the governmental sector and the private sector is to be expected. We advocate that reasonable tension is accepted and welcome.¹²

Working Relationships

Some specific problems in relationships are evident in two major spheres of interaction, direct services and input to policy and planning.

Direct Services

In the area of direct service, where most of the interchange occurs at the field level, much of the tension revolves around decisions affecting clients. Where these clients are subject to legal control, government personnel and community agency personnel do not always share the same priorities or value systems. Conflict arises around who best can judge the meaning of behaviour and appropriate responses to that behaviour. So much of the work farmed out or delegated to non-governmental organizations involves people under legal constraints that this uneasy relationship pervades the work of probation, parole, community-based residential centres, as well as prison. Where there is a perceived need for control and security there will frequently be disagreement about perceptions of risk, methods of control and how society is, in the long run, best protected.

¹⁰Summary of Proceedings.

¹¹Government of Saskatchewan. *Fine Option Program*, (Review Committee Report).

¹²Brief, John Howard Society of Saskatchewan, p. 11.

Some illustration of the service relationship problems are contained in a recent workshop report.¹³

After several years of credible work in the Criminal Justice System, NPS/CPS acts as though CRC's are not credible and responsible in direct service to clients. . . .

By practicing the concept of indirect supervision, NPS will not recognize the adequacy of the private sector to provide quality supervision.

Private sector is not innovative enough to identify and respond to residential need in rural and small cities.

There should be more commitment on the part of private agencies to openly dialogue with respect to mutual expectations regarding parole supervision.

The whole question of governments setting service standards, without consultation or participation by the non-governmental providers of service, is a major source of discontent. In the parole field, as well, there is considerable criticism of the very rapid expansion of federal parole service staff. The claim is made that this new parole service staff has very light work loads in some areas of Canada. In the same areas, caseloads previously carried by non-governmental agencies have been substantially reduced with little or no negotiation.

As has already been mentioned, there has been a shift in caseloads and a reversal in the relative proportions of the total parole load undertaken by the federal parole services and others outside those services, including NGO's. In 1968-69, for example, the federal parole services undertook 31 per cent of the total load of community assessments and parole supervision. These services now undertake 79 per cent of that load.

It is not at all clear whether the shift in caseloads is because the non-governmental groups provided inadequate service or whether the federal parole service is changing policy to meet the demands of new peace and security commitments.

There is some speculation that ambitious middle managers want to expand their "empires" and reduce the variables they have to manage in order to be seen as effective.

What is clear and beyond dispute is the very rapid expansion of the federal parole service over the last nine years. The budget of that service has grown ten fold in that time. Its staff has been increased to four times its 1969 strength. It would appear that this expansion has taken place with very little consultation with the non-governmental agencies and others who for some years have shared supervisory responsibilities.

Similar working relationship problems were evident in both access to institutions and access to information about people in institutions. Increased prison security problems have closed access to some outside groups. Previously shared file information is no longer available to service agencies working with penitentiaries, except on restricted conditions.

Policy Input

Many non-governmental service agencies also have a reform function and wish to influence government policies. Some groups pointed to the conflict between retaining

¹³Ontario Region Workshop, September 8-10, 1976.

that critical role at the same time they are providing service. Some groups would say that they cannot propose sensible change unless they have direct service experience in the system they wish to change. For service groups with these objectives, some governments will remain skeptical and cautious about them and their activities.

Problems of lack of information from government, lack of knowledge of programme priorities and plans, being left out of crucial decisions affecting services, were persistent complaints expressed across Canada by service groups.

The Federal Work Group Report suggested the following:

NGO's have long desired to have input in the formulation of public policies in criminal justice. They have knowledge about some aspects of the system that no others have. They have felt frustrated by the situation whereby they must either keep silent on policies with which they are in disagreement, or take a public adversary position. They have not asked, and do not now ask, to have responsibility for the final decision as they recognize that it belongs to the public agency. The public agencies have also felt the need to consult the NGO's on public policy matters affecting them or about which they have knowledge.

The Canadian Criminology and Corrections Association (which provides no direct service but which has a major reform role) looked at this relationship in much more detail in recommending "that early and thorough consultation with private agencies take place on all policy developments in the criminal justice field".

1) Policy Planning and Evaluation

Involved here is the whole range of activities that make up the field of criminal justice: developing policies, framing legislation, amending practice, and evaluating the various components of the system.

An independent, critical voice that is free of political or other restrictions is essential to this process. Private agencies can play a unique role here as they are independent and at the same time have the technical knowledge required to perform the function. Government does, of course, carry major planning functions and can assess its own activities to a point, but there are situations when this ability is restricted or eliminated. For example, many government officials are opposed to various aspects of the Peace and Security Package but can make no public comment.

Much of the time government agencies and private agencies can work in harmony in planning and the private agency can support agreed policies through public endorsement, public education and, if need be, through influencing political authority. There will be times, however, when the private agency cannot support government policies and it must be free to take an independent course of action, including statements intended to influence public opinion and the political authority. This function must be recognized and respected by government.

The more completely and the earlier the private agencies are involved in planning the less likelihood of conflict. The private agency cannot be expected to support policies it had no hand in developing and with which it disagrees. It is faced with a choice of offering public criticism, accepting the new policy, or leaving the field.¹⁴

Not all service groups expressed the same level of interest in *participation in policy formation* as those who carry major reform functions. The smaller service groups wanted more and easier *access to information* about policies. Other simply wish to be *consulted* in advance on policies which might affect them in concrete terms.

¹⁴Brief, CCCA, p. 10.

The John Howard Society of Saskatchewan rejected the pressure for private agency participation in government planning structures as “inappropriate and improbable”. It suggested that “conflicting agendas” of both sides are likely to lead to “inefficiency in planning for both”. Private agencies, it said, should continue to rely on policital processes or consultation, provided governments moved to the ideal of “freedom of information” and “reasonable access to institutions”.

Grave doubts were expressed by some public servants about the level at which policy input could occur and the nature of that input. These planners have very serious questions about the degree to which the consultation process is workable. They worry about it being an endless process where no decisions are taken. They imply that governments which commit themselves to community consultation may immobilize themselves in the process.

There is substantial recognition of the serious need for “joint planning” processes for the rational development of services in specific areas of need. As the British Columbia Work Group suggests, such a joint planning process would have to be based upon a strong commitment in both sectors “to phase out inefficient and ineffective programs”. The Task Force was not able to gauge the willingness of organizations to make such a commitment in Canada.

FINANCIAL RELATIONSHIPS

However strongly non-governmental agencies argued for a more important and clearer set of responsibilities in the criminal justice field of Canada, the overriding preoccupation of these groups seems to be the issue of economic survival. Quite apart from their feeling that governments may move to take over their roles, most non-governmental agencies are faced with the issue of finding a stable economic support base for the future. Without such stability they feel they are in a very weak position to undertake responsibilities. For some, the issue is immediate survival. They do not feel able to look at the future at all.

This is not a new kind of issue for non-governmental groups which have traditionally had to seek their economic support in the community. A funding base from voluntary givers, as opposed to tax-based funding, has always been a distinguishing feature of agencies outside governments. That funding base has always been uncertain. It has always been a struggle to obtain it. Non-governmental organizations have always had to operate with short resources. Their staffs could never count upon the sense of permanence that their counterparts in public services could feel.

This preoccupation with funding issues is well warranted if the current atmosphere is carefully examined. Many non-governmental organizations seemed to feel a sense of being "trapped", with fewer options open to them. That is what is strikingly different for non-governmental groups today and a new reality with which they have to cope.

Atmosphere of Restraint

The Task Force worked at a time of general economic restraint in Canada. The impact of this restraint was evident in many community agencies. Community funding bases were levelling off and some important cut backs had occurred in the most flexible of government funding programmes.

Some community agencies expressed fears of having to close down. Some projects had been already terminated and staff laid off. At least one agency maintained a modified service to clients by rotating staff lay offs and hirings so that staff could utilize unemployment benefits.

Some smaller agencies have since had to terminate their services and one has arrived at a bankrupt position. Even in relatively affluent provinces, well established and identified needs could not be met because of a lack of funding support for minimum staff resources. The choice open to agencies in that situation is to return to pure volunteer action or to go out of existence.

While restraint was having its most serious impact, some community agencies were identifying serious unmet needs, especially in Native communities. They were

seeking an expansion of their staff and their capacity to serve. Although some short term funding sources, like LIP and Secretary of State grants, were less readily available, they were still being used by imaginative people to maintain a limited service or to develop services perceived as being required.

Quite obviously, the restraints and cut backs were having a differential impact on less economically advantaged areas of Canada, and on less economically advantaged organizations. New organizations, struggling for recognition, were in much greater jeopardy than more established agencies. Even "established" agencies in less economically stable parts of Canada were in jeopardy.

Governments also experienced similar restraints, although not in all cases. One senior federal official was moved to remind the St. Leonard's Society of Canada "that restraints on government expenditures are more severe than anyone can remember". He cautioned them not to raise their expectations too high about the funding question.¹

Reactions of Non-Governmental Organizations

The Task Force encountered considerable anxiety, frustration and anger among organizations about their financial dilemmas. They see themselves in a survival mode of adjustment while they observe at the same time what they interpret as a marked expansion of government services. They feel that unusual demands for accountability are placed upon them at the same time that they perceive a lack of accountability in the development of government services. They hear demands from government to develop a base of community funding support, as a pre-condition for government funding, when that community funding source is rapidly disappearing. They are challenged by governments to be innovative, inventive, creative, while having little energy left except for being preoccupied with the problem of funding.

The anxiety they express, the frustration found in their reactions, the anger they direct at governments seem to have their source in feelings of being trapped and powerless, and unable to do anything about their situations.

General Support Levels for Criminal Justice Services

The non-governmental organizations share a major policy issue with government organizations in criminal justice. That issue is the proportion of resources that the public is willing to allocate to the provision of criminal justice services. Among justice services, the problem becomes which service should receive what priority at any time.

Without question the two different groups would agree that the level of resources allocated to criminal justice services does not match either the complicated demands on those services or the level of public anxiety and reaction to the problems upon which criminal justice services concentrate. In Canada, for example, the

¹Reeves Haggan, Assistant Deputy Minister, Solicitor General of Canada, *Speech Notes, St. Leonard's Society*, London, Ontario, October 22, 1976.

administration of justice (including police, court and correctional services) appears to require "a fairly constant 3% of the total expenditures by government at all levels."²

On their part, non-governmental groups would argue that such a level of resources is totally inadequate. In their view, governments should reconsider the wisdom of placing such a low priority on supporting services in or out of government, which deal with the freedom and punishment of individuals and the potential for preventing criminal behaviour.

Within this general area, however, the non-governmental services express concern about the allocation of existing resources and whether more of the existing funds should not be utilized in non-governmental rather than in expanded government services. They see that some public services have "frozen" their staff levels and have moved to "contract" service out to existing community agencies. They recognize that the process of "contracting out" may be done for pragmatic purposes. That is, it is cheaper to purchase such services, or that prisoners can be supervised more cheaply in community facilities than in prison. They do not necessarily assume that this means a philosophical shift to place more responsibility on the community.

They are disconcerted, if not angry, at the indications of growth in other government services in Canada. Growth in the federal government services is most evident to them. In their relationship with the federal government, they claim that they meet increasing demands for accountability, and resistance to requests for funding support, simultaneous with evidence of substantial growth of staff in several federal services and departments.

The Task Force has examined some of these growth indicators, from data available through government. These data can only be considered as gross indicators of the situation. The growth in National Parole Service has already been mentioned. It has been a steady growth for some years but with a marked rise even during the restraint period. Of particular concern is the creation of senior positions consequent to regionalization. The net effect appears to be a very high ratio of staff to parolees being served or whose cases are being prepared for decision-making.

While there have been more modest increases in the Penitentiary Service, operating costs have quadrupled in the last nine years, capital costs have tripled and the staff complement is up seventy-three per cent. The ratio of staff to inmates is very close to one-to-one, to maintain that operation on a 24 hour-a-day basis.

In the last four years, there has been a sharp growth in staff to carry out the work of the Secretariat, established in 1973 to develop policy planning and programme evaluation, as well as research and national consultation. In that period, that staff has more than doubled and the budget has grown almost four times. In the nine-year period from 1968, the costs of the R.C.M.P. have quadrupled and its staff has been increased by fifty per cent.

²Government of Canada, Solicitor General, *"The Administration of Justice in Canada With Some Scenarios For The Future"*, Blanchard and Cassidy, March 1975, Ottawa.

For the fiscal year 1977-78 there are substantial new monies available for the R.C.M.P. and for correctional programmes but there is little indication that comparable allocations are planned for non-governmental agencies³. The growth factor in the federal Department of Justice is less dramatic and it seems to reflect a different emphasis. Its staff has doubled since 1968 and its operating budget increased over four and a half times. A large portion of the budget consists of transfer funds to the provinces and territories for shared-cost programmes, little of which go to non-governmental agencies.

General Levels of Support for Non-Governmental Organizations

Given the options for funding open to them, many non-governmental organizations complained that existing criminal justice government services, which control the flow of funds, do not support their efforts and programme adequately. They are looking to governments for increasing levels of support. They will accept the kind of money increasingly available through purchase of service contracts, but they feel a sense of urgency to receive sustaining grants and other kinds of assistance from governments. Some, in fact, see it as their right as community groups to be assured this kind of basic support resource.

General support by governments to the NGO's comes in different forms—direct cash payments, aid-in-kind and the granting of special tax status as charitable organizations. Direct cash payments, the easiest to identify in public accounts, do not, therefore, fairly reflect the total level of support from governments.

On the other hand, direct cash payments, taken as a whole, cannot be all considered within our concept of support. Direct cash payments lump together methods of payment as diverse as purchase of service, project contract payments and sustaining or other grants. Purchase of service arrangements or contract payments for projects are not designed to support organizations. Any gauge of government support to NGO's, therefore, must be certain to separate out that which truly supports the organizations from payments which are received for services provided.

The level of support from government departments in Canada to NGO's in criminal justice is extremely difficult to determine. In the first place, data are not easily identified or extracted from public accounts.

They are not always comparable from province to province. Some funds also come indirectly from government departments which are not responsible for criminal justice, such as social services and Manpower & Immigration.

With respect to Manpower & Immigration, several programs such as Outreach, LIP, LEAP and its Community Employment Strategy, has some specified emphasis upon the problem of offenders and ex-offenders. As of October 1976, eight per cent of the Outreach Program budget of \$7.2 million, "was committed to projects dealing primarily with inmates/ex-inmates"⁴.

³*Globe and Mail*, Canadian Press, February 17, 1977.

⁴Correspondence with Manpower & Immigration.

The difficulty of extracting relevant data from the estimates of departments dealing directly with the criminal justice system is illustrated by examples from Ontario and British Columbia.

Ontario's estimates⁵ for the Justice Policy Field include the activities of the ministries of the Attorney General, Correctional Services, Solicitor General and Consumer and Commercial Relations. Most, if not all, the activity of Consumer and Commercial Relations has no bearing on criminal justice. After eliminating the estimates of that Ministry, Ontario spent in 1976-77 around \$369 million. This money is largely spent on police, courts and corrections, on Crown prosecution, legal aid, and criminal injuries compensation. Of course, some activities even in those ministries have no apparent direct connection with criminal justice, such as the work of the Public Trustee.

Of the \$369 million spent in Ontario in that year, \$350,000 went directly to NGO's in the form of grants or purchases of service. Over \$18 million went to the Legal Aid Fund to provide legal service for criminal as well as for civil cases. This means that just over five per cent of the budget went to groups outside government, the bulk to pay for private legal services. The NGO's directly received only .09% of that total budget. They, of course, received some additional support from other ministries, particularly in the social policy field.

In British Columbia, the statement of consolidated expenditure⁶ in the justice field shows that \$153 million were expended for justice services in the fiscal period 1975-76. Of this total, \$41 million involved "registration, regulation, inspection, trusteeship" which appear to have little bearing on criminal justice. This leaves a total of \$111 million for "law enforcement, corrections, police protection".

Of the \$111 million, it is impossible, without careful research and analysis, to determine what sums went to the NGO's in the form of sustaining grants. Most of the financial support seems to be directed to paying for projects, programs and services. To add further to the confusion, some funding agencies sometimes refer to "purchase-of-service grants" which is a contradiction in terms. In all, \$3.9 million were directed to groups outside government; this includes approximately \$1 million which the Legal Services Commission directed to the Legal Aid Society and the Native courtworkers for purchasing legal assistance to those appearing before the courts. Thus British Columbia has transferred approximately 3.6 per cent of the justice budget to NGO's.

Despite these limits, we have attempted to gauge the general level of support to NGO's from ministries and departments of government directly concerned with justice services. In the case of the provinces, this was done by comparing the total monies allocated to government departments for justice services with the amounts those departments transferred to NGO's for general support, purchase of service and for projects. There are wide variations from province to province, but we find that it is very rare for a Canadian province to transfer more than *five per cent* of its total justice related budget to outside organizations, including NGO's, through any method of funding.

⁵Ontario, *Expenditure Estimates 1976-77*, Volume II, Justice Policy Field.

⁶Correspondence with representative of the Ministry of the Attorney General of British Columbia.

By comparison, the federal ministries and departments concerned with justice matters appear to transfer approximately *two per cent* of their available budgets directly or indirectly into programmes, services, projects or support of non-governmental organizations in justice services. This small proportion must be seen against the reality that justice services generally receive a relatively low priority in overall government budgets.

But, in any event, when the purchase of service arrangements, increasingly popular with governments, are taken out of monies transferred, it would be very generous to estimate that more than *0.2 per cent* of the total justice related budgets finds its way into NGO's as sustaining grants.

Major Funding Problems Facing the Non-Governmental Organizations

1. Shrinking of Traditional Non-Tax Resources

Most organizations making representations to the Task Force remarked on the increased difficulty of obtaining financial support from non-governmental sources in their own communities. Many recognized that the supply of non-tax dollars had hit some sort of plateau. Competition for money came from more organizations. Some were turning, not always successfully, to foundations and some found United Way support levelling off. New organizations had difficulty gaining access to conventional community sources.

Under the pressure of increased demands, United Ways and foundations appeared to move to new methods of determining their spending priorities. They were encouraging community agencies to seek more funding assistance from governments.

Recent Canadian studies by Carter⁷ and Martin⁸, the first a study of social service agencies and the second on "humanistic services", confirm the reality faced by community groups. The Carter study revealed that United Way donations, a major source of revenue for some criminal justice community agencies, have increased "at compound rate of less than 2 per cent a year" in the decade ending 1972⁹. The Martin study dealt with all sources of funds spent on health, welfare, education and culture in Canada. While not specifically relevant to justice services, the study confirms the increased dependence of humanistic services upon government funding and the relative decrease, proportionately, in individual and corporate giving between 1946 and 1969.

It can be fairly assumed that sympathy for the cause of "justice services" would not rank very high on the list of voluntary giving today in Canada. The United Community Fund of Greater Toronto¹⁰, "which conducts the largest fund raising

⁷Novia Carter, *Trends in Voluntary Support For Nongovernmental Social Service Agencies*, The Canadian Council on Social Development, 1974.

⁸Samuel A. Martin, *Financing Humanistic Services*, McClelland and Stewart Ltd., Toronto, 1975.

⁹Carter, op. cit., p. 18.

¹⁰*United Community Fund of Greater Toronto*, Submission to National Advisory Council on Voluntary Action, August 27, 1976.

campaign for voluntary social service agencies in Canada”, refers to a “deteriorating climate of voluntary giving, aggravated by inflation and the increasing cost of services provided by voluntary organizations”. That deterioration “is compounded to a large extent by government restraints and lack of government action to encourage voluntary financial support of charitable organizations”.

It seems inevitable that funders will find new ways to allocate their short funds, just as Centraide has in Montreal, ways that will affect the funding support of certain kinds of criminal justice agencies. Centraide¹¹, for example, has recently shifted its top support priorities to organizations of a “self-help, participating nature”. That will certainly affect the shape of organizations making application to it. It is interesting also that it has given low priority to allocations for programmes dealing with “problems of crime and delinquency”. Presumably the expectation is for government to provide support for that purpose.

Given a shrinking dollar in real terms, inflation costs and more difficult access to non-tax funds, the majority of non-governmental organizations look increasingly for government support of various kinds. Frustrated community fund raisers encourage them in this direction.

2. *Lottery Monies*

Several representations were made to us about criminal justice services having greater access to lottery monies, since lotteries are a major new method of fund raising in Canada. Some justice projects already benefit from small lotteries but the largest lotteries exclude from eligibility the social services, including services to people in criminal justice. Thus, they exclude preventive and rehabilitative services and concentrate their support in sports, recreation, physical fitness, culture and the arts. They seem more willing to support the things that are easy to sell and activities that the majority of the people want.

While it is a matter of extreme regret that preventive and rehabilitative services do not receive the same priority in Canadian society, it should not escape anyone that the existence of large lotteries will not solve the funding problems of NGO's in criminal justice. In fact, their existence may siphon off more monies from charitable giving and United Appeals. More important is the fact that governments are in direct control of how major lottery monies are spent. This further reinforces the scope of funding now being controlled by governments.

3. *Fund Raising from Tax Sources*

As the Carter study concludes, the facts are that “government money is being pumped into the social services in proportionately larger amounts than private monies”. The same is true for criminal justice service agencies in Canada, with the exception of those agencies with very strong United Way support. Community organizations would not likely concur with the analogy of a “pumping” operation. It is more like a trickle.

Although most non-governmental community agencies were slowly increasing their revenues from tax-raised sources, federal and provincial government sources

¹¹*Centraide Montreal* (Formerly Federated Appeal), *Priorities 1976-79*, January 1976.

particularly, there was consistent frustration expressed among organizations. There was frustration about the lack of information about government funds, lack of information on granting policies or criteria, and the length of time taken in making funding decisions within governments. They felt that double standards were imposed on them for the return of surplus or unused funds, with governments being able to observe different standards.

Most non-government agency administrators estimated that they spent between thirty and eighty per cent of their time in the costly and frustrating pursuit of money. Very often those same administrators, in small organizations, preferred to be using their talents helping people rather than in fund raising. Very few were well suited to the difficult task of fund raising in today's climate.

4. *Double-Bind of Start Up Grants*

Time and time again we heard the complaint that no single government source is available for funding information. Without exception, all potential providers of initial funds, foundations, corporations or governments, were concerned with the vital question of how the new agency or new agency programme would be funded in the *long term*. Does it have a long term base of community support? Would the funder of a new project have to continue its support indefinitely under moral or political pressure? Is the project of the applicant effective?

Community groups, without resources, without community credibility, without community acceptance, are faced with a difficult "double-bind". They require assurance of ultimate support, credibility, acceptance and effectiveness, in order to get a foot in the door in the first instance. That door is frequently reserved for established community agencies, or for groups skilled in the art of "grantsmanship".

5. *Lack of Mutual Understanding of Financial Planning*

Quite evident also is a very wide gap in understanding between community groups and governments of their respective priority setting and budgeting processes. A major problem is the much longer period of planning within governments and the rigidities implicit in setting out commitments so far in advance of actual expenditures. The "budgetary cycle", fiscal framework, reviews of programmes, Treasury Board review, development of estimates and passing of estimates are simply not comprehended by many organizations we met outside government.

Effect of Current Government Funding Methods

Government support of non-governmental groups includes several types of assistance — *direct financial payments* — *special tax status* and *aid-in-kind* (such as the use of training resources). It is the direct financial payment method about which most organizations expressed concern, although they touched on the other kinds of support as well.

At one time, non-governmental groups received one type of grant, called an "ex-gratia" grant. This was literally a grant without strings attached. No proof of how it was used was required, but it did require legislative or parliamentary approval.

Governments appear to have moved clearly away from this type of funding with the explosion in government spending of recent years and the need to determine the effectiveness of expenditures.

Definitions*

To clarify our observations in this chapter and for discussion in the rest of the report, we set out the following definitions of government funding now in common use:

“Service Contracts” (Fee-for-service)

These are payments made for goods and services required by government. The contract may be for a personal service, a study, a research, a demonstration project, or for generalized services provided to offenders under the control of government. The government decides to acquire the service from outside itself and initiates this acquisition. Contracting for human services usually involves a contract for units of service, such as days of supervision, days of bed space or numbers of individuals to be affected by a programme over a set time span.

“Project Grants”

These are payments made to support projects being proposed, customarily, by groups outside government. They are usually demonstrative, developmental, experimental or exploratory. Governments must make judgements about the relative value of the project in relation to the state of general knowledge, in relation to their own priorities, and in relation to the competence of the group proposing the project.

“Sustaining Grants” (Core Funds)

These are payments made to support the general budget of an organization, not its specific programmes or activities. They are to assure minimal organizational capacity and viability. Funders, including governments, make a judgement that an organization should exist in the criminal justice field, in the public interest and, therefore, seek to sustain it. Although no specific direction is given to the organization as to how the money is to be spent, full accountability is expected for the use of public funds.

Service Contracts

The most commonly expressed criticism was that the fee-for-service model or service contract, so frequently used and encouraged by Treasury Boards of governments, tends to interfere with the organization's ability to manage its own programme and to experiment with new types of service delivery. It “locks organizations in” to types of service required by governments which may or may not reflect needs of priorities as seen by the community or the agency. The most obvious example is payment for parole supervision.

Specific problems were raised with respect to the fee-for-service or service contracts for bed space in residential centres. Very frequently there is discrepancy in

*The definitions, already referred to in Chapter 4, are repeated for convenience.

rates between governments. Sometimes *per diem* rates do not include the full cost of assuring such services and related programming. Often the frequency with which governments make use of residential facilities will determine whether organizational overhead will be covered. To cope with this problem the Ministry of the Solicitor General of Canada has recently provided for a guaranteed minimum number of referrals in relation to community release centres in Canada. The recent paper by Zeitoun¹² has isolated a number of difficult issues to be resolved in this area of funding.

Start Up Grants or Seed Money

Similar concern was expressed about the lack of a funding model which allows for "progressive funding"¹³ for agencies starting up. Such progressive funding would solve the "seed" money needs, allow for appraisal of performance and assure an open-ended contract if goals set out or agreed upon are achieved by the new organization. This would answer in part the double bind identified by many struggling new groups.

A great deal of concern was expressed as well about the waste that is involved in grants that run for only one year. Programme development is impossible in that very short time span. That type of grant fails to recognize the need for continuity, for project development and shut down time if a project proves to be ineffective. It is an invitation to failure, as well as a poor utilization of short resources. It encourages isolated and unrelated service development.

Project Grants

Very few non-governmental groups have had experience with project grants, except for demonstration purposes in criminal justice or through grants from related ministries, such as Manpower. This pattern of financing is not old enough yet to have provided many examples of organizations attempting to find long term funding beyond the demonstration phase. At this point it would appear that government funding patterns do not accommodate the continuation of projects which have proven their excellence.

Sustaining Grants

The most consistent need expressed across Canada was for a major policy shift to the concept of "core" or "sustaining grants". With a shrinking base of non-tax sources, the original source of sustaining many agency operations is fast disappearing. The movement towards dependence upon government funding support fails to meet core budget needs because the emphasis upon fee-for-service or purchase of service fails to take those requirements into account.

All non-governmental agencies are very vulnerable in this situation, but the agencies not providing services wanted by governments, such as policy analysis, independent criticism, public education or volunteer programmes, are most in jeopardy.

¹²Louis Zeitoun, "*The Development of Community-Based Residential Centres in Canada*", Solicitor General of Canada, 1976.

¹³*Native Counselling Services of Alberta*, Brief.

The non-governmental organizations specifically urged governments to move beyond their pattern of purchase of service to use a form of basic funding support to sustain the core administrative costs of keeping non-governmental organizations alive. Only with this kind of basic support will the non-governmental groups be available to develop and deliver needed direct services. Only with this type of funding will effective citizen education take place and citizen participation programmes be developed. Without this kind of funding there cannot be a strong non-governmental sector.

Problem of Dependency on Government

The community agencies providing direct services do not all seem to be unusually concerned about being even more dependent on governments for funding. Some expressed the view that they were “entitled” to tax dollars. Most of the smaller organizations simply wanted to be assured of their financial stability to provide services on a continuous basis.

One work group expressed the view that there should be a move away from the “dependency model” of government support, which is analogous to providing charity to the “deserving poor”. That apparently was a reaction to having to go “hat in hand” to governments.

On the other hand, some non-governmental groups feel strongly that total dependency on government is wrong in principle. They would prefer to find funding elsewhere but the options are few. Ideally they would prefer to be free of restraints, but realistically that appears to be an impossibility. The question of dependency on government is a serious concern for some community groups, especially those with a social action, education and reform emphasis. They do not want to be compromised in their roles as critics of governments. They wish to maintain their “uniqueness”, part of which they claim is in the kind of service they provide. Many acknowledge the ideal of having a financial support base outside government, but only one attempted to translate that into a specific formula.¹⁴

The Effect of Funding Models on Government

Government representatives continually expressed the need to develop a new rationale for convincing the money managers within governments of the worth of community agencies. They were frustrated by the multiplicity of financial demands. They were searching for and sometimes implementing funding criteria. They frequently insisted that funds in the future will depend upon cost effective services, standards of service and methods of accrediting applicants for funds.

Funding According to Needs

The impression is left, in the interaction between governments and non-governmental agencies, that there is little or no genuine assessment of, or agreement on, what needs are to be met. Organizations in both sectors tend to perceive need in isolation from each other. There is too frequently no joint appraisal, let alone any input from the community or the consumer, about *their* perception of needs.

¹⁴St. Leonard's Society of Canada. Brief to Task Force, December 1976.

Sharing Limited Resources

However, there was also evidence of both government and non-government sectors beginning to confront the issue of sharing, pooling and planning the use of limited resources, regardless of the source of those resources.¹⁵

In British Columbia, the Work Group frankly recognized that resources for criminal justice were generally limited and that the real issue was joint planning in the use of scarce resources. One Ontario spokesman felt that existing resources in his community were adequate. It was, rather, a matter of rearranging priorities from time to time and then the reassignment of responsibilities. But this reassignment should be done jointly in the community and not in isolation.

¹⁵See Reports of Ontario Work Group
B. C. Work Group
Nova Scotia Work Group
Saskatchewan Work Group

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONSHIPS

Attitudes of NGO's to Federal and Provincial Governments

It is recommended that all levels of government, with the co-operation of the private agencies, establish guidelines and co-ordinate their funding policies. A comprehensive directory of the type of funding available, the criteria for qualifying and the agency, branch, division and department responsible should be prepared and made accessible to every private agency in the country.¹

While municipal governments have always had important relationships with non-governmental organizations in Canada, they are often merely channels for funds from senior levels of government. It is the federal and provincial governments which control access to funds for services in criminal justice, with the possible exception of police services in some provinces.

The NGO's frequently are caught between these two powerful groups. Some NGO's wish they could deal with a single source, which appears to be a pipe dream. Others would still like to have "access to Ottawa" when the going gets rough and they have been turned down by provincial governments.

Some find it easier to communicate around funding with provincial governments because there is a closer sense of identity. Some, for a variety of reasons, have linked their programmes to federal funding sources. They react very strongly to provincial governments that are not willing to take over support of programmes developed in co-operation with federal departments. Others are simply baffled by the maze of government programmes, particularly at the federal level, which appear in no way connected with provincial programmes.

One specific brief to the Task Force made the argument that federal government parolees, still under that jurisdiction, should have their "human services" funded by the federal government, although, technically, social services are a provincial responsibility. One or two NGO's would hope that the federal government had powers to force provincial governments to co-operate with non-governmental agencies.

The Influence of Federal/Provincial Governments

Obviously the future of NGO's in Canada will depend upon the developing, and often delicate, relationships between the provinces and the federal government and its agencies of government. There is still a search going on in Canada between governments to determine long term responsibilities for criminal justice within the frame of reference of the responsibilities set out in the *British North America Act*.

So long as the non-governmental organizations are not a party to negotiations they will have to face the fact that negotiated responsibilities over which they have no influence may well control and dictate the nature of their development.

¹CCCA Brief, p. 22.

The federal and provincial governments are beginning a new era of joint co-operation, joint negotiation and joint planning. Several mechanisms are in place to foster this co-operation. Federal-provincial working committees work quietly on joint issues. Joint Regional Committees attempt some planning of correctional services on a regional basis. Some sharing of facilities has taken place. The Continuing Committee of Deputy Ministers may very well rethink a new framework for responsibilities. The non-governmental agencies seem to support this development and co-operation.

In the interests of bringing equity of justice services across Canada, we support this kind of co-operation. What bothers non-governmental organizations is the degree to which these committees can remain sensitive to their needs and the needs of communities, especially if non-governmental groups have little access to these processes.

They wonder, for instance, how they can assure some equity in the development of non-governmental services and support for those services across the country. They recognize a different and unequal response from province to province, as well as differences in philosophy from federal to provincial governments.

In criminal justice, in the past decade, the federal Ministry of the Solicitor General has taken a number of initiatives to improve standards throughout Canada. It has stimulated change in some provinces. In other provinces, with traditionally high standards, this has not been necessary. To some extent, this federal thrust has encouraged the NGO sector to look to that particular government for financial support. False expectations for some have been developed. In some cases inappropriate priorities have been followed. For some organizations, short term services have developed as a response to political priorities. Examples can be found particularly among Native programmes.

The federal government has clearly stimulated some provinces to improve their services. Some of those provinces have moved to a reliance on professionalism rather than utilize what already exists at hand in the community. The fact that it is quicker and more simple to develop services that way does not allay the concern of citizen groups who see this as removing responsibility from the community.

There are other important examples of federal initiatives which have had a negative impact on provincial responsibilities and, in the process, the capacity of community groups to be useful. Both governments have moved to the use of community-based facilities because they are both faced with overcrowding and with expensive prisons. But their initiatives have not always been planned or co-ordinated. The net effect, particularly in the development of residential services, has been a competition for the facilities of non-governmental organizations in some areas. In fact, financial incentives have been used to shift facilities from one kind of programming to another.

A more subtle loss, is the loss of community tolerance which is vital to such programmes, for low risk as well as high risk offenders. The non-governmental groups feel that it is here, of all places, that they have something useful and concrete to contribute to joint planning and priority setting.

Federal/Provincial Policy Development

There is now a federal policy that “in partnership with provincial governments and private service agencies”, (the Solicitor General) will “support the effective operation and expansion of a wide range of CRC’s thus permitting community treatment of some potential offenders and others convicted of less serious offences”². A practical example of federal/provincial co-operation in the same area, is the federal/provincial Accreditation Committee for community residential centres in Alberta³. It is puzzling, however, to see a new mechanism, which will bear directly on NGO service, not accommodating representation of that sector. This despite the concept of “partnership” referred to in the policy.

Federal Consultation Centre

This branch of the Ministry of the Solicitor General has been set up to encourage change and to develop diversion, crime prevention, demonstration projects and Native services. It is also a source of funding. It has undertaken some responsibility for assuring that community proposals have provincial support and clearance. It also attempts to be aware of other sources of federal departmental funding, such as Justice, Manpower, and Health and Welfare, which are, or should be, utilized for funding support.

The degree to which this kind of co-operation is practised, and the apparent need of NGO’s to approach multiple departments and agencies of governments simultaneously for funding, pose very serious problems.

Federal/Provincial Cost Sharing

There are several precedents in the justice field to support the development of funding arrangements which will directly affect the capacity of community organizations to participate and to help. There are numerous examples of cost sharing in studies and projects, but governments should look to the shared cost Native courtworker programmes, initiated by the Department of Justice, as a model of how to get funding resources where they are needed.

²Zeitoun, op. cit. p. 7.

³Alberta, Solicitor General: “*Guidelines For Development: Community Residential Centres*”.

SPECIAL GROUPS

Natives

To appreciate the special nature of the problems of Natives in the criminal justice system in Canada, we had to reflect upon the guidelines adopted by federal and provincial ministers at their conference at Edmonton in February 1975, as well as the clear positions of Natives themselves.

1. Native persons should be closely involved in the planning and delivery of services associated with criminal justice and Native peoples.
2. Native communities should have greater responsibility for the delivery of criminal justice services to their people.
3. All non-native staff in the criminal justice system engaged in providing services to Native people should be required to participate in some form of orientation training designed to familiarize them with the special needs and aspirations of Native persons.
4. More Native persons must be recruited and trained for service functions throughout the criminal justice system.
5. The use of Native para-professionals must be encouraged throughout the criminal justice system.
6. In policy planning and program development, emphasis should be placed upon prevention, diversion from the criminal justice system to community resources, the search for further alternatives to imprisonment and the protection of young persons.¹

That conference, and many official statements of Native organizations, for status Indians, non-status Indians, Metis and Inuit, make clear that Native people are best suited to work with Native offenders and that Natives want to gain control and take greater responsibility for criminal justice services affecting their people. Two views are illustrated:

Sensitivity to Native people cannot be assured through the hiring of Native courtworkers and special constables; it can only be assured when the people and the communities control the institutions and agencies for which these personnel are employed.

The system of halfway houses should be used as an alternative to jails whenever possible, and an effort should be made to establish Native halfway houses, with trained Native staff, to deal with specifically Native problems. This is not a system of favouritism, nor are any of the "special" provisions proposed here, it is a different system for people who are different and for whom the usual system has proved itself not to be working.²

Specifically, the uniqueness and special nature of Native problems and Native responsibility for solutions are reflected in the views of the "Native Counselling Services of Alberta":

By virtue of the degree of involvement with the Criminal Justice System, the Native people of Alberta represent a unique situation. This situation demands unique responses if

¹Canada, Solicitor General, *Native Peoples and Justice*, Ottawa, 1975, p. 37.

²Christine Jefferson, *Analysis of Materials and Funding Programs for Native Organizations*, (Background paper for Task Force). All references are from these materials.

it is to be changed. The present system is not working very well and the Native people of Alberta believe they have solutions to their problems. This can be achieved by making use of Native people and programs at all stages of the Criminal Justice System and by going to the Native people for ideas about their problem.³

The funding problems for Native programmes are very well summarized by the submission of the Native Council of Canada to the ministerial conference in 1975:

In as much as the federal and provincial governments cannot operate without the assistance of the community, so the community cannot operate in isolation. We must have resources. These resources include access to funds, access to resource personnel and a firm commitment by the governments to continue to support our work in order to achieve long-term change.

Many of these (Native) programmes are successful and perform a service both to the client and to the community. However, all of these programmes are limited by a lack of financial stability (many operate on a month-to-month or week-to-week basis) while valuable resource people operating on a volunteer basis, spend much of their time running from one granting source to another presenting briefs, begging for money and writing sometimes, as many as four programme evaluations in a year. This financial instability results in lost manpower and an interruption of service.⁴

In our contacts with Native people across Canada members of the Task Force received confirmation of many of these basic positions. There are a grossly disproportionate number of Native Canadians enmeshed in the criminal justice system in this country.

There has been a substantial acceleration of programmes for Natives run by Natives in the past several years and governments have developed many sources of funding in many departments and agencies of government. But as Jefferson⁵ points out "it becomes evident that a unified, logical approach on the part of government is lacking".

Jefferson goes on to comment on the funding approach of government and the effect of this approach on the Native sector:

Some funds are exclusively available to one segment of Native population as evidenced in the National Native Alcohol Abuse Programme. Under other programs, only Native service organizations representing the interest of all aboriginal groups will be funded, as shown in the specified policy of the Native Courtworker Programme. Other departments have no set policy in this area, and fund according to the merit of each submission; even within departments this approach varies when one compares, for example, the approach of the Consultation Centre with that of the Canadian Penitentiary Service within the Solicitor General.

Some provinces and territories provide special funding to Native groups to operate in criminal justice matters; others prefer to offer funding through general programs; some provide very limited funding for any community involvement.

Most funding is provided through cost sharing between levels of government, this funding is often limited to a pilot project approach, where on-going funding is precarious at best.

³Jefferson, op. cit.

⁴Jefferson, op. cit.

⁵Jefferson, op. cit.

There does appear to be, however, a growing recognition within the governments of a valid role for Native service groups in criminal justice. The Native sector is usually seen as having a greater capacity to provide effective services for Natives than government, particularly in the areas of prevention and counselling.⁶

The Effect of Funding Approaches on the Native Sector

Jefferson then illustrates specifically the practical obstacles faced by Native organizations in obtaining funds and the difficulties these groups have in proving their case to satisfy government funders:

A planned comprehensive funding scheme in governments for Native projects operating in the sphere of criminal justice is lacking. This problem is further compounded by somewhat contradictory policies.

The Native sector must carefully analyze the make-up of their boards, the terminology used in their proposals, and the appropriate government departments to approach. For example, funding boards have occasionally been re-arranged to exclude non-status Indians and Metis, in order to be eligible for the federal funds in the National Native Alcohol Abuse Programme. Frequently several briefs for the same project must be drafted to fall within the criteria of each potential funding programme. If multiple funding is provided the organization frequently must submit to or provide several programme evaluations each year.

The Native service group is often required to provide statistics concerning need where no or little data exists. For example, the Allied Indian and Metis Society (A. I. M. S.) in Ontario is interested in establishing a Native half-way house in Ontario. For two years they attempted to establish a CRC in Kingston, but were told that the Ministry of the Solicitor General had determined that such a house was not needed in Kingston. The focus then changed to Toronto as a site for the Native CRC. A.I.M.S. must now document the numbers of Native inmates in federal and provincial prisons who are interested in such a facility, when they would require it, and for how long. No money from the Parole Service has yet been forthcoming to aid in this chore. This statistical requirement often prevents Native community groups who have no research capacity from obtaining needed funding. In addition, the finance and time involved to prepare data is often in itself prohibitive.

Native communities most in need of community-based programmes are often the least capable of obtaining the funds. An apt illustration is the situation in Labrador. In the last four or five years, isolated Native communities in Labrador have been in the throws of tremendous change. The unemployment rate is soaring, as is the rate of alcohol consumption, mortality, and crime. To cope with this crisis in Labrador these communities must come to grips with their problems. How can a community, experiencing rapid economical and social disintegration, write formal briefs, submitting them with supporting data, to the appropriate regional offices? Should this difficulty in writing briefs for funds prohibit funding available to such a community? This question has not been addressed by most government agencies. A few programs, such as the National Native Alcohol Abuse Programme, have regional consultants available to aid in the drafting of briefs by private groups.⁷

Despite these programmes, there are regional disparities in meeting obvious need. In the Northwest Territories for example, like other areas of widely spread out Native communities, special funding is required in courtworker projects for transportation, staff training and programmes to sensitize non-Native justice personnel.

⁶Jefferson, *op. cit.*

⁷Jefferson, *op. cit.*

The Task Force identified at least the following priorities which should be the concern of government funders, provincial and federal.

1. Specialized education and sensitizing of criminal justice personnel to Native culture to reduce harassment and misunderstanding. This is particularly true in local policing.
2. Greater emphasis on diversion and preventive programmes.
3. Expanded Native courtworker staffs to work in courts where the predominant court intake are Native peoples.
4. Increased numbers of Native liaison staff, with adequate support resources, where there are concentrations of Natives in penal institutions.
5. Special funds for *sustained* periods to provide for crisis work on "street patrols"⁸ in cities and towns.
6. Flexibility in staffing qualifications, funding and reporting requirements on new projects set up by Natives.

Women's Service Agencies

At one time in Canada the only organization developed to serve women offenders was the Elizabeth Fry Society. Independent societies were set up initially at Kingston, Toronto and Vancouver. They developed a strong tradition of vigorous and active memberships with a pioneering use of volunteers in policy development and service roles.

They have always had a unique ability to criticize governments, while working with each other and with governments. They appear as able now, as they were originally, to maintain their autonomy and still identify with each other in "common cause".

Thirteen Elizabeth Fry Societies exist today in various parts of Canada and many of them are members of an overall national association, newly formed. Their services are not restricted to adults, but they range from court work, residential care, institutional services, social action, public education, help to wives, to group home programmes and counselling.

Services for women have experienced a similar movement, if not as extensive, away from the patterns of so called "established" agencies like Elizabeth Fry. Across Canada there are now several alternate women's services, particularly residences like Street Haven at the Crossroads or Sancta Maria House. UNISON⁹, in Halifax, is an illustration of an organization formed in 1974, combining helping services, along with a strong social action and community development role.

Crime Trends For Women

Members of the Task Force were struck by the absence of concern expressed to them about the problem of women and criminal justice, at least in some parts of

⁸"Street patrols" are operated by Native peoples in certain areas where there are severe risks of death due to exposure and/or excessive use of alcohol. They are essentially protective and avoid the use of police.

⁹See Appendix A.

Canada. Relatively few organizations appeared with submissions concerning women. In discussions with some government departments it was as if some public officials either denied or did not recognize that women in conflict with the law present a problem.

According to one analysis of Canadian crime trends¹⁰ there have been substantial shifts in the proportion of Canadian women charged with offences when compared to the proportion of men charged for offences.

In 1964 the ratio of females charged (for all offences) to males charged was 1:11, and in 1974, the ratio was 1:9, or in terms of proportion, females constituted 8% of all persons charged in 1964, and 10.3% in 1974.

These same studies show that offence patterns are changing. The ratio of women charged with violent offences such as murder, sexual offences, wounding, robbery and assaults, has changed relative to men. In 1964, it was 1:21, and in 1973, 1:12. Greater changes were evidenced in property offence charges. Over 9000 women (not necessarily different women) were admitted to correctional institutions in Canada in 1973. The numbers sent to penitentiaries had increased drastically from 1970.

In some areas of Canada there appears to be an unwarranted complacency about the need for women's services, which is difficult to understand. This is especially so since, as the recent *Report of the National Advisory Committee on the Female Offender* indicates, "there is a trend toward greater involvement of younger persons in criminal activity". One of the members of that Committee expresses concern as well about the rate of increase of women being charged for criminal offences, which "far outstrips that of their male counterparts. . .". There has been an increase too in offences "traditionally regarded as male offences (assault, robbery and break-and-enter)"¹¹.

With such a low priority on women's services apparent in some governments, the Task Force members wonder if the justice system is not too male dominated and controlled.

But perceptions of women's problems and the criminal law appear to be changing in some urban centres. The emphasis on women's status and rights seems to be accompanied by new kinds of responses and new agencies in some parts of Canada. These groups deal with some of the problems of women already identified by traditional organizations. But they have uncovered new problems, or perhaps problems always there and never recognized before. Possibly the creation of services leads to the identification of new problems.

Across Canada in 1977, there are approximately fifty women's organizations with a range of court, diversion, counselling, residential services, crisis centres and emergency housing units. There are other organizations, especially in Native communities, concerned with prevention, abuses in the justice system, and prison visitation, as part of their total community concern. There appear to be no women's ex-

¹⁰Canada, Solicitor General, *Recent Statistics in Criminal Justice in Canada*, p. 42, (undated).

¹¹Canada, Solicitor General, Penitentiaries, *Report of the National Advisory Committee on the Female Offender*. Ottawa, Spring 1977.

offender self-help groups, except in Native Sisterhoods organized in institutions. Some organizations, such as Anduhyaun House for Native women in Toronto, serve all Native peoples including women in conflict with the law.

There has been a sharp increase in residential facilities across Canada for women.* In some large urban cities new problems and new concerns have emerged. One is the emergence of rape crisis centres. Another is the apparent increase of women being abused, assaulted and harassed in their relationships with men. More women are recognizing a need for, or are recognized as requiring, shelter and protection provided by such organizations as "Nellie's" in Toronto. This is especially true when that protection apparently cannot be assured by Family courts or provided by police services.

Special concern was expressed to us about rape, sexual and other assaults against women in remote areas of Canada. In some of these areas, there are literally no places to go for protection, except jail, for Native women.

The response of women to women's problems appears to be more vital than ever in some parts of Canada. Responses that do occur appear to be less bureaucratic, although over-professionalization of some new agencies has occurred.

Women's organizations, particularly the new ones, face identical problems of instability of funding, failure to acknowledge emerging problems, and the tendency to feel that all women's problems are the same. Some emergency services such as "Nellie's" in Toronto work in appalling conditions of overcrowding and shortage of staff. In some ways the relationships of women's organizations with police are basically different. The police need them as a resource for referral of problems that the police are ill equipped to handle. Diversionary efforts, at the police level, to community services meet with much less resistance when women are involved than when men present problems. This is not to say that the full range of women's problems can be handled in community services.

Women's organizations do not differ basically in the problems they face to maintain budgets and plan for what they consider to be growing problems. They appear to co-operate more easily than some other organizations. But some wish to maintain strong independence of styles, tactics and approach to governments for funding.

Self-Help Groups

The Concept

The utilization of the concept of "self-help" in the resolution of psychological or social problems is not a recent phenomenon. It has had a long history in Britain and Europe especially among the physically disabled and the mentally ill. The group best known to most Canadians, AA, was begun in the 1930's in the United States, as a method of former alcoholics helping people experiencing identical problems with alcohol.

*The National Advisory Committee makes the point that community-based alternatives are "very limited" during the early stages of "collision with the law" for most women.

Self-help groups in the 1950's and early 1960's were stimulated around common problems of welfare recipients, civil rights, poverty, housing and education. It is speculated that the development of self-help groups is a response of people with common problems to their sense of alienation and isolation in a technological society. It is, as well, a resistance to professionals and professional agencies with whom identification is difficult, if not impossible. It has been related besides to the need for peer group support in the absence of traditional supportive family units.

The Canadian Experience

Self-help groups, such as AA, have always had an important bearing on and utility in prison programmes in Canada. But the concept of groupings of ex-offenders or offenders coming together to form their own helping organizations has only emerged with any significance in the past decade in Canada.

Some traditional agencies tried over the years to start up ex-inmate groups within their own programmes, but these have lasted relatively short periods of time¹². More recently some have collapsed because of funding problems. Many traditional community agencies now hire ex-offenders on their own staffs instead of spending time developing outside groups.

The most successful self-help ventures in Canada have been those that were stimulated by existing organizations, but started outside the traditional organizations. Also those that started up themselves and then obtained links and support from the broader community appear to have gained some stability.

The thrust for self-help among offenders in Canada has come with a similar movement among the economically disadvantaged in Canada and with the prisoners' rights movement.

It has been influenced by similar movements in the United States, where such organizations as Fortune Society, Seventh Step Society and concepts of communal living like Synanon originally developed.

It is very difficult to find self-help organizations in their pure form in criminal justice in Canada. There appear to be none that operate without some kind of advice, support or overall direction from "non-offenders" in the community. But the emphasis is clear. Ex-offenders can best help each other, because they understand each other's experiences. They speak the same language. Professionals, it is said, are difficult to communicate with and are too clinical and detached. Professionals are not committed to helping. They are middle-class and making money from the miseries of the poor. They will not be there in a crisis and these usually occur in the middle of the night, not in office hours.

Problems of Self-Help Groups — Credibility and Acceptance

The major problem self-help groups experience is gaining credibility and acceptance from the community at large and, in a different way, from established agencies. Without either of these keys, they are not likely to receive consistent support

¹²John Howard Societies in British Columbia, Nova Scotia and Ontario have all had such programmes.

from governments. Consequently they are constantly in jeopardy and live, like many such groups, from hand-to-mouth and on the basis of strong personal leadership of individuals.

They seem accustomed to taking risks that conventional agencies do not take. An example of the demise of one such organization, X-KALAY OF B.C., is related in the Vancouver Province.¹³

The pattern of self-help groups goes against the professional "medical model" pattern of many community agencies. That model is not compatible with the self-help assumption that the consumer can be right, or that he can solve his problems together with his peers, or with his socio-economic group.

Despite their small numbers and their extreme survival problems, the Task Force met representatives of this kind of organization in Canada who have already demonstrated good organizational skills, concern about standards, willingness to work with the rest of the community and considerable ingenuity in programmes.

Self-Help Group Needs

What some seem to require, and some asked for, was support from traditional agencies, or from elsewhere, in the development of fund raising skills, support to become independent and support in gaining credibility with government funders and the "establishment". They require all the tools that constructive self-help and self-development make necessary. They need a special kind of support for "risk taking" which is not easily provided to people who previously could "not be trusted" by the community.

Some of these organizations, like FORTUNE SOCIETY¹⁴ in Toronto, concentrate upon the special problems around employment of ex-offenders.

Others like OPERATION SPRINGBOARD¹⁵, also in Toronto, provide a specific service of transporting family members to visit inmates in certain institutions which are long distances from family homes. That organization also provides counselling, job finding and family support to inmates interested in using their services. These services flow quite naturally from the basic service around which the organization developed. But the underlying rationale for organizational development was, without doubt, a feeling that established non-governmental agencies did not provide relevant services, were not flexible and responsive enough or could not identify with inmate needs.

Three very different versions of self-help organizations, X-KALAY OF MANITOBA and LET'S FACE IT in Moncton, New Brunswick, and LE TREMPLE in Montreal, are illustrated in Appendix A.

¹³See Appendix A.

¹⁴ & ¹⁵See Appendix A.

Visible Minority Groups

Little has been said to the Task Force about the rate of involvement of other visible minority groups in the criminal justice system. Only one community group indirectly involved, Black United Front, in Halifax, was identified as providing services to offenders.

This is surprising in view of the emerging problems, particularly in Toronto, of visible minority-police relationships. It is quite possible that these problems are too new to have received organized responses from people in the existing systems. It would be preferable to believe that some very different community responses will develop as a result of the establishment of such groups as the Liaison Group on Law Enforcement and Race Relations in Toronto¹⁶ which will be establishing pilot committees on law enforcement and race relations in several police districts in that city.

¹⁶Social Planning Council/Urban Alliance, Toronto, February 24, 1977.

VOLUNTEERISM — PROFESSIONALISM

Volunteer activity in Canada, as Novia Carter¹ points out in a recent study involves “a great many more Canadians. . . than has been believed”. “Slightly more than half Canada’s people are involved in some form of volunteer activity or charitable giving”. Carter’s sampling of Canadian social service agencies found a substantial use of volunteers in “correctional” service.

Volunteers, of course, have always been a vital part of non-governmental agencies. Few such agencies emerge as operational without months and months of volunteer effort and preparation, even though their services may be delivered ultimately by professionals. Almost invariably non-governmental organizations in criminal justice begin with the interest of concerned citizens. They voluntarily associate to consider a particular perceived need. If they undertake a commitment to meet that need, they organize their activity in some form. They then engage in specific activities themselves or they hire someone else to provide that activity. Broadly speaking, those who are hired are considered “professionals” although they may have quite varied knowledge and skill.

Definitions*

“*Volunteerism*” is the giving freely of oneself out of a concern and a belief that we all share the responsibility for others in our community.

“*Volunteers*” are people who give their commitment, time, ideas, resources, knowledge and skills to organizations of their choice without monetary compensation.

“*Professionals*” are people paid to carry out specific functions. They have been educated, trained and prepared to undertake those functions. They apply specialized, if not exclusive, knowledge to carry out those functions and they often operate according to a code of ethics.

General Trends in the Use of Volunteers in Criminal Justice

The Task Force did not set out specifically to identify the degree to which “volunteers” are utilized in the non-governmental agencies, or by governments. It can only give its impressions of volunteer involvement across Canada. It recognizes that volunteers are involved in a wide variety of ways in non-governmental organizations, as well as in governments. The value of volunteers to the criminal justice field is perceived differently by various organizations. There may be a difference in the value seen by governments when compared with non-government groups.

For purposes of discussion, we wish to separate our observations on volunteers from our observations on the problems of “citizen participation” in criminal justice.

¹Novia Carter, *Volunteers, The Untapped Potential*, The Canadian Council on Social Development, Ottawa 1975.

*The definitions, already referred to in chapter 4, are repeated for convenience.

Volunteers are very vital to citizen participation, but being a volunteer does not necessarily commit one to the ideals of "citizen participation", as we understand that concept². Volunteers in the present context are seen as contributing primarily to the *helping process* which is part of the overall criminal justice process. "Citizen participation", by contrast, is seen as modifying, monitoring and/or making that process more accountable.

The majority of organizations that have developed in Canadian communities to relate themselves to the criminal justice field have had a predominant concern to help in some way. The original thrust was a volunteer movement. Most organizations began with volunteers and moved in their development to hiring professionals when they found the job too complex and too time consuming and when resources permitted. But, during the 1950's and 1960's particularly, community correctional and criminal justice agencies moved their volunteers into the roles of advisor, board member and policy maker, with a limited direct contact with the people requiring help.

The Task Force perceives a current shift to return these volunteers to a more central place in community agencies, both in providing direct services along with professionals and in setting policies for professionals. That shift is in its beginning stages. It is resisted by some community agencies, by some governments and by some professionals. It coincides with the growing disenchantment with the results of professional efforts and the reaction against professional "exclusiveness". It has developed along with the rise of citizen and self-help groups that recognize their own capabilities. It appears at a time when more people express the need to feel useful, to deal with greater leisure time available, and to confront the apathy they see around them about serious social issues.

Specific Examples

One agency making its submission to the Task Force estimated its current resources as 260 volunteer board members, 300 volunteers in service programmes and 55 professional staff³.

Although the inventory of services completed in the Toronto area was considered to have very serious gaps in the quality and quantity of data collected, it identified the involvement of around 1000 volunteers in fifty-eight agencies interested in criminal justice⁴ in that city.

Regrettably there are no close estimates of the volume of volunteer activity in justice services across Canada. Fox⁵ identifies the formal appointments of provincial staff co-ordinators in British Columbia and Ontario, as well as the use of local co-ordinators in Saskatchewan and Manitoba. He notes also the attempts to develop a Canadian National Information Centre for those involved "in the correctional volunteer movement".

²See Chapter 13 on Citizen Participation in Criminal Justice.

³John Howard Society of Ontario—Brief.

⁴Ontario Work Group (Background Paper).

⁵R. E. Fox, *Volunteers and Corrections — Some Idle Thoughts* (unpublished paper).

In the case of Ontario, the Ministry of Correctional Services has, over the last few years, developed an extensive volunteer programme for the utilization of volunteers in its adult probation services, juvenile probation, training school programmes, as well as in adult institutions. That Ministry claims to have over 3200 volunteers involved in its programmes. Some, but it is not known how many, are directly recruited by the Ministry and supervised by its staff. Some are recruited and supervised by organizations outside the Ministry.

The degree of development of this volunteer involvement in Ontario, is further reflected in the assignment of four full-time staff in an organized branch of that Ministry, for this purpose, plus the designation of other staff with part-time responsibility for co-ordination.

Volunteer Roles

Most of the community organizations seen by the Task Force did not discuss their volunteer programmes in detail, but it is obvious that there is a renewed use of volunteers in a variety of roles, with substantial re-emphasis of volunteer activity and a more balanced use of volunteers and professionals. Some non-governmental agencies, however, still restrict their volunteers to board functions and keep them out of direct service.

Although general descriptions of roles do not truly reflect the varieties of responsibilities taken by volunteers, their activities seem to fall into the following groupings:

1. Policy making, management, and fund raising.
2. Specialized consultation and advice.
3. Public education in communities and research and advocacy for reform.
4. Direct service roles in court visitation, family support, individual helping, supervision and help of probationers and parolees and programme support.
5. Service support activity.
6. Lay assessors in courts.

The Benefits of Volunteers

Few of the non-governmental agencies claimed that using volunteers would make services cheaper. They did see a distinct benefit to clients of more time and personal attention than professionals could give. They felt that the citizen volunteer would benefit through direct experience from an increased understanding of problems. The community agency would in turn benefit from the support of volunteers. In the long run governments would benefit by having more understanding and supportive citizens, capable of assuming greater responsibility.

In prison programmes in particular, it was felt that volunteer contact would present a more genuine human contact, a relationship of trust and a vehicle to break down isolation. Some community agencies perceived the informed volunteer as a vehicle for social action. In addition to making services more humane, the volunteer was considered some sort of a check and balance on what can be and sometimes is an

oppressive system. Few presented the economic argument, so frequently heard elsewhere, that volunteers could be used for solving budget restraint problems.

There are clear benefits to governments of more volunteer involvement. More people will be available to “serve” or to undertake public service. Volunteers are one way to foster good citizenship, to develop a more democratic society and to develop a caring society. Volunteers can help to defuse potentially difficult confrontations. Volunteers bring a diversity of views into criminal justice, which can open up the system. The presence of a volunteer may reduce the manipulation and abuse of people under the control of government. Volunteers, by being present, can quietly advocate around individual abuse that they observe, in a more informed way, especially if they are alert and oriented to the full context of their work setting.

Volunteers in Non-Governmental Agencies

Some relatively new agencies are quite deliberately working on the assumption that lay people can best do the job rather than professionals. The Labrador Legal Services⁶ hopes, for example, to provide counselling, guidance and supervision of Native offenders (Indians and Inuit) “through a citizen corps of volunteers”.

The Native Counselling Services of Alberta⁷ refers to “duplication” in the use of “highly trained professionals”. . . “active in services which could be handled as well by trained para-professionals or ‘lay people’”.

Another group claimed that government simply cannot provide the vehicle for volunteer involvement. But the recent Gandy⁸ study warned that the tendency is for volunteers from community organizations to be too “homogeneous”. That study recommends recruiting outside existing community organizations to achieve a better cross section of volunteers.

Some non-governmental groups support the expansion of volunteer helping resources in their own agencies, to develop a better informed group of citizens and to balance out the professional perspective. But they expect some of their volunteers in this process to become interested in social action and social criticism activity. In this sense they express reservations about volunteers being engaged, organized and supervised under government auspices:

In the Province of Ontario, the Ministry of Corrections includes a Volunteer Branch which sets out to engage citizens in volunteer services to offenders. There is, of course, no reason why a government department should not encourage and enable citizens to be involved in volunteer activity. However, the inherent danger in this is the basic demands of bureaucracies for loyalty and protection of the system. Thus, volunteerism becomes absorbed by government and loses its power to criticize the system effectively and work toward the resolution of the problem identified by the community, rather than the problems identified by the bureaucracy.⁹

⁶The Labrador Legal Services — Brief.

⁷The Native Counselling Services of Alberta — Brief.

⁸Dr. John M. Gandy, *Volunteers and Volunteer Programmes in Selected Adult Correctional Institutions*, Faculty of Social Work, University of Toronto, January 1976. See also, *Canadian Journal of Criminology and Corrections*, Vol. 19, No. 1, January 1977.

⁹John Howard Society of Ontario — Brief.

Volunteers in Government Organizations

There are other critics of governments who share these concerns in more explicit terms. Referring to juvenile justice volunteer programmes, Schwartz¹⁰ criticizes the priority placed upon "program enrichment" in utilizing volunteers. "These volunteers are being used to buttress and enrich programs of probation and parole, detention and institutionalization". Those volunteer efforts, Schwartz says, "maintain the status quo". "The priority should be to utilize volunteers to develop alternatives to get youth out of detention, not to work with youth while in detention".

While there are apparent dangers in the control of volunteers by governments, an equally important question, in the Canadian context, is why it was necessary for some governments to take such a broad initiative to stimulate volunteerism in the first place. Did the non-governmental organizations lose their desire and capacity in what appears to be a natural role for them, as well as a long tradition?

Government volunteer programmes, which have developed so successfully in the past five years in Canada, do seem to focus on programme enrichment and public awareness, rather than on system change. Within some of these programmes, there also appear to be some signs already of the "professionalization" of their volunteers and a bureaucratic type of management. Perhaps the time is ripe for a gradual shift back, on a co-operative basis, to community-based volunteers, with adequate staff support to NGO's so that they will be able to utilize volunteer resources effectively as has already been demonstrated by some governments.

Volunteers and Professionals

We did not hear the consistent expressions of tensions between volunteers and professionals that we anticipated, despite well established professionalism in the field. As some people have suggested, the senior policy makers in and out of government organizations seem committed to involving more volunteers. Resistance comes from their middle managers or from professionals whose professional existence is threatened. The evidence is that most organizations are concerned with standards in the use of volunteers. For some, who have adequate resources, co-ordinators are assigned for recruitment, training, assignment of tasks and supervision.

There was little evidence of consumers of service, ex-offenders, being used as volunteers. More frequently they were used as staff. However, some incarcerated offenders were used as volunteers outside in the community.

We assume that the previous decade or two of emphasis on professional standards, the production of criminal justice professionals and the building of their organizations must have left a strong residue of resistance to volunteers. We speculate also that in order to "manage" volunteers, efforts are being made to professionalize them as well. It may take some time to return to a desirable balance between volunteerism and professionalism that assures that the community can both demonstrate its care and responsibility more fully.

¹⁰Ira Schwartz, *Child Advocacy and Systems Change* — *New Roles for Volunteers*, Voluntary Action Quarterly, Fall 1976.

SPECIAL INTERESTS AND ISSUES FOR NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Research and Evaluation

The Task Force has no competence to make other than general comments on research and evaluation and to document the concerns it heard about these two areas.

People across Canada expressed a concern that very little research was being done in the non-governmental sector generally and that the organizations in that sector have no current capacity or resources to either research or evaluate themselves. They have little access to research which could have an effect on their services. What they were also concerned with was having some input into research priorities decided upon in governments and easier access to results of research relevant to them. In this respect non-governmental organizations need information on existing research emphases and programme evaluation, so that they can learn something from what already exists. One group argued for the setting up of a research council independent of government to “co-ordinate studies and evaluations of the criminal justice system”.¹

The non-governmental groups are under pressure to be “innovative” and “experimental” if they are to exist or play a future role. On the other hand they frequently have no basic resources for keeping up to the results of research or current knowledge of what is considered “innovative”.

The Canadian Criminology and Corrections Association² makes the most specific comments on the matter of research:

Research operations are so expensive that only governments can finance them adequately. Governments are therefore in a position to determine research priorities. A partnership between the public and private sectors is essential if objectivity in research is to be maintained.

Some aspects of research, such as statistics-gathering, should be carried out directly by government. Other research is best done by universities or other private research centres. Evaluative research into the operation of either public or private agencies or programs needs particularly the objectivity of the independent researcher.

Governments should recognize the necessity of independent research facilities and particularly their use in promoting basic research. Funding that comes only from project grants is erratic; in addition to such grants, governments should contribute to the core budget of such facilities. This financial support should come in the form of a commitment. It is difficult to suggest an exact amount but a figure of one per cent of total expenditures on criminal justice would reflect recommendations in other fields.

To help develop a partnership between the public and private sectors, and to help maintain objectivity in the total criminal justice research operation, each government should accept a research advisory committee which includes representatives of the private sector and of the private agencies.

¹John Howard Society of Ontario — Brief.

²*Canadian Criminology and Corrections Association* — Brief.

Research capacity in this field has been a long neglected area in Canada. Many organizations outside government fought to assure such a capacity. They were pleased to see governments putting into place research staff. They now wish to share the benefits of that staff. They want to know more about its priorities and findings. They are reluctant to see all the researchers in Canada gravitating to governments.

The Task Force also learned with certainty that the Native groups in Canada feel that they have been “*over researched*” and that if research is to take place on specific groups, those groups should be involved in the initial planning.

The same feeling exists about the receipt of project funding on the condition of adequate evaluation of its worth, either from a cost benefit point of view or from the view of measurement against a set of standards. The funders who have those expectations should provide for such evaluative capacity rather than use this as a fund granting obstacle to exclude certain groups. This is a very serious problem for small community groups, for new groups, and for self-help groups.

The Task Force is able to maintain a healthy skepticism about the limits of research and evaluation, as do many current researchers and government managers. There are not enough competent researchers in Canada and positions go unfilled, as the Task Force heard. There is not enough attention paid to field level evaluation which will help money managers in governments to overcome their reluctance to risk funds except where they have the ability to “count heads”.

Public Education

All non-governmental organizations, no matter what their focus, seem to share with governments the conviction that nothing they wish to do can be done without a clearer and better understanding on the part of the public at large. The debate in Parliament, and in the media, about capital punishment underlines the level of conflict in public understanding. The critical nature of factual public education programmes focussed on changing, not inflaming public attitudes, is urgent. The persistence of media distortion of criminal justice “events” and issues can seriously widen the gulf between groups of people, as the Task Force learned in the reporting of the death of an Indian woman at Vanderhoof in British Columbia.

Some community agencies provide their services to people in the midst of substantial community resistance, if not hostility. These organizations do not have either time or the facts to counteract these misunderstandings. Some specific organizations, particularly community residences for offenders, have experienced the power of organized citizen resistance, as have prison planners. There are only a few organizations outside government which state one of their major functions is the question of public or community education. Those groups feel that this function is best carried out by organizations outside government but in co-operation with government. They have the capacity but not the resources to give this kind of community service the priority it requires.

The non-governmental organizations tend to argue that it is difficult for governments to do public education because, as the Canadian Criminology and Corrections Association says, “private sources have greater credibility with the

public". Governments, on the other hand, seem unwilling to commit themselves to fund such activity or organizations that provide such a service.

One organization sets out a specific objective of its service³:

We believe it is essential that continuing recognition and support be given to the important and valuable role of voluntary agencies concerned with criminal justice in promoting citizen involvement, conducting programs of public education and encouraging public scrutiny and responsible criticism of the criminal justice system. The importance of these aspects of voluntary agency work is noted by the Ouimet Report. Government agencies are not in a position to conduct unbiased public education programs nor to promote the necessary public scrutiny and criticism of their own programs.

That implies the possession of factual information, the selection of groups of people to educate and, in the process, the generation of some activity on the part of some citizens.

Community groups in Canada working in this important area are isolated from each other and from governments. They reject some education programmes from government which appear more as "public relations". They all have difficulty obtaining access to facts to combat myths. They identify a need for special efforts with media, as well as specific community groups, including school children. Even though we have moved into a technological age in Canada, there are some areas without these technological facilities. Education programmes will have to be designed so as to reach them as well.

Some major thrusts are now underway across Canada. A notable example is the set of materials on "Alternatives"⁴ released to Canadian churches in the fall of 1976 for use with congregations and study groups. The Church Council on Justice and Corrections developed the materials and funding came from government and a foundation.

There is no agreement across Canada on whether public education can be done exclusively by either non-governmental or governmental organizations. There is agreement that it should be a priority, that it should be reality and factually based and capable of delivery at the local level.

As the CCCA suggests "the best public education device is direct involvement with a private agency, either in service or as a member of the Board."

Since that association undertakes a national function its representation to us on public education requires detailed scrutiny:

Public Education

The need for public education in criminal justice is generally recognized in Canada and many government departments and private agencies are involved in public education programs. However, there is no collated information on what programs exist, no co-ordination among them, no exchange on what is to be told to the public, or on what public education techniques are proving most effective.

Three steps are required to correct this situation:

- a) collation of information on what public education programs in criminal justice now exist in Canada;

³*John Howard Society of Vancouver Island* — Brief.

⁴Available at "Alternatives", 404 Jarvis Street, Toronto.

b) initiation of joint planning by all those found to be involved;

c) assumption by each of the involved departments and agencies of the public education responsibilities assigned to it through the joint planning process.

A national clearing-house on public education in criminal justice is needed to undertake these and related functions.

RECOMMENDATION 5

It is recommended that a national clearing-house on public education in criminal justice be established under the auspices of CCCA, with initial funding supplied by the Government of Canada. Once established, this clearing-house should seek funding from diverse sources.

Advocacy

Throughout our contacts, with government and non-government organizations, we were impressed with the expressed desire for change but at the same time a sense of pessimism about change. This despite the development in current Canadian society of many mechanisms to achieve one's rights or to redress rights if they have been violated. The presence of new appeal methods, of advocacy groups and ombudsmen appear not to have diminished the sense of powerlessness and alienation of some individuals and groups. Many changes in fact have occurred in the criminal justice system and they in turn seem to have set new horizons at which reformers wish to aim.

"Advocacy" is a term normally associated with pleading a cause on behalf of an individual or a group, or pleading one's own cause individually or in a group. Implicitly it takes on an adversary, critical, reformist stance. Advocacy in this sense may be assumed by an organization. It may be delegated to the organization, especially the traditional organization that acts at the request of individuals or acts on behalf of its membership.

Advocacy in criminal justice as reflected by new self-help groups, or more specifically as reflected by Native organizations, is associated with the objective or goal of assuming greater powers over decision-making processes that affect them as people.

In general terms, community agencies, especially those with specialized resources, wish to undertake "watchdog", critical and social action roles in relationship to governments. Most organizations do this from a base in service experience. Indeed, some say that reform ideas which do not arise out of service experience are not worth very much.

They wish to "advocate" for what they perceive as progressive change. They see this as a non-governmental responsibility. Some have fears that such criticism will affect working relationships with governments but no evidence was discovered of criticism affecting funding from government. In fact, one or two community groups felt that government should fund its outside critics. Others doubt the tenability of that stance and that reformers or advocates, to be truly independent, should finance their own "opposition". On this issue, it was interesting to learn that non-governmental service organizations in Holland are vigorous critics of government, while being fully funded by government.

Government Reactions to Advocacy Role

There is some evidence that the advocacy gets watered down when there is a need to maintain working relationships. Some governments "label" advocates as "trouble makers". The more frequent the advocacy the greater the reaction from government officials. Irresponsible criticism, of course, gets the strong government reaction it warrants.

It is possible to be a strong advocate if the individual or organization has already established credibility with government. To the extent that advocacy implies the sharing or reversal of decision-making power it is in direct conflict with both the bureaucratic process and professionalism which frequently reinforce the exclusiveness of decision-making. It is bound, therefore, to be a source of tension, either destructive or creative. There is also some evidence that non-governmental agencies protect individual clients in their advocacy from the legal consequences of their behaviour. That is a genuine source of resentment on the part of governments.

There is no doubt that community groups see advocacy and reform, changing the status quo, as a natural function for non-governmental groups, unless they themselves have succumbed to the rigidities of bureaucratic methodology.

Diversion

We seldom met representatives, in or out of government, who spoke of "monopolizing" roles. There was, however, a substantial expression of opinion that diversion services were a logical responsibility to be assigned outside government to community agencies and groups.

Attitudes of Non-Governmental Groups to Diversion

Across Canada a number of non-governmental groups expressed strong interest in and support for the concept of diversion. They anticipated that they could play an active role in "pre-trial diversion, in promoting the concept with the public and in seeking better public understanding". One group suggested that diversion services "should be executed, in so far as possible, by private agencies with the support of governments."⁵ Labrador Legal Services spoke of their intention to develop a diversion project which would "embrace the concept of Peacemaker courts (Indians) and Council of Elders (Inuit)".

A small number of existing agencies have successfully launched diversion projects in the adult field and other adult projects have been developed by new groups.⁶ Other traditional organizations, such as the John Howard Society of Ontario, have worked since 1974 to promote understanding of the concept through wide public seminars in co-operation with the Law Reform Commission of Canada.

But community groups also expressed a sense of frustration for several reasons. The concentration on rigid funding criteria like "experimentation", "innovation" and

⁵*John Howard Society of Vancouver Island* --- Brief.

⁶The Consultation Centre, Ministry of the Solicitor General, would have the most accurate listing of their location.

the narrow definition of the concept at the federal level do not match the need for major investment in this field of action.

There is frustration around the failure of a policy statement on the development of diversion by provincial and federal governments. The rigidity of jurisdiction is considered another unfortunate impediment to development.

Community groups can accept the need to concentrate resources on juvenile diversion projects. But they are impatient that few resources are available to develop diversion of many adults who obviously need community services instead of criminal justice processing. Some groups expressed the view that there is simply too much concentration of funds available to community groups on “back end” projects, rather than “front end” projects. The effect is that agencies in order to survive, go where the money is, not necessarily where they can best be used or where they prefer to operate. The incentives to move to diversion projects will have to be much more tangible.

Definitional Problems

We are aware of the long debate over an operational definition of diversion in Canada, since the idea of diversion emerged for discussion from the United States’ experience. We do not wish to contribute to the debate because that will likely slow down any major policy thrust. We simply recognize that the community groups we saw across Canada tend to confuse the idea of “alternatives to prison”, “diversion” and “prevention”. They see all of these areas of growing interest to them. They believe their communities will support greater concentration of resources in those generalized areas. Many wish to refocus some of their own resources into those areas. For some it will require substantial reorientation of service, organizational style and form, and staff attitudes. For others it will require the making of new relationships to the “front end” decision makers at the “front end” of the criminal justice system — the police, the Crown prosecutors and the judiciary who have the ability to use their discretion before any court decision is taken. For others, who interpret “front end” as catching trouble before it comes to official attention, it will require the development of different community relationships.

Future Policy on the Use of NGO’s

In 1974, the federal/provincial Continuing Committee of Deputy Ministers (CCDM) decided to “explore formal Diversion and to examine operational implications. Subsequently, the responsibility for stimulating further experimentation was delegated to the Consultation Centre of the Solicitor General’s Department (Canada). More recently, the Ministry of Justice (Canada) established a similar capacity to stimulate local experimentation with Law Reform proposals including Diversion, and a close co-operation was established between the two Ministries.”⁷

Formal consultation with the provinces and others has occurred since and an “operational definition” of diversion proposed. More important in determining future roles is one of the principles for “experimentation”.

Formal Diversion programs in the community should be managed and operated by community agencies independent of the Criminal Justice System.

⁷*Ministry of the Solicitor General, “Formal Criminal Justice Diversion”.*

If the program is supervised and managed by Criminal Justice personnel, as was the case in many early Diversion programs, problems of implied 'guilty' pleas might jeopardize a fair trial in case of failure of the program. Unless the program is managed and operated by community agencies outside of the Criminal Justice System, there is also little movement toward the ultimate goal of having the community accept responsibility for management of that behaviour. Community programs under supervision by Probation and other Justice System personnel, are better reserved for the more serious type of crime and could be more appropriately seen as sentencing alternatives.

To effectuate this community management, it is of course necessary that a structure exists which will make this possible. While existing agencies, such as John Howard and Elizabeth Fry Societies, may, in fact, have spearheaded the organization of local Diversion projects, there is a need for Federal and Provincial Governments to assist financially and otherwise in the exploration and development of vehicles for implementing local Diversion programs. The local Justice Councils in British Columbia are excellent examples of such a model. Another, suggested in Saskatchewan, involves support of a private agency to place staff members in several communities to act as catalysts and organizers of community Diversion committees. Yet another experiment is the Church Council of Canada's program to involve local congregations in such efforts.

These basic principles have tentatively been agreed upon by the consultation Centre of the Solicitor General's Department and the Committee on Law Reform of the Justice Department as guidelines in their funding policies for experimental Diversion projects. They have also been discussed with Government officials in various provinces who are already supporting or are planning Diversion programs jointly sponsored with the Federal Government.

That statement of policy, as tentative as it may be, will have immense impact upon the future roles and emphasis of both traditional and emerging agencies. It has far reaching implications for avoiding duplication of resources, waste of energy and for the realignment of existing agencies and their capacity to work in this new area. It calls for extensive discussions with non-governmental groups in Canada and a very frank exchange of federal government strategy, expectations and perceived limitations. Future government policy discussions should include the NGO's.

Planning

As previously indicated, in describing relationships between non-governmental organizations and governments, a number of organizations argued the general principle of their "right" to have input into planning of government policy. The main proponent was the CCCA, an organization whose scope is national and whose functions have always emphasized national standards and national perspectives on criminal justice services.

There were variations of this idea expressed by smaller organizations. The concept of mutual exchange of observers in the development of policy was put forward by the St. Leonard's Society of Canada. In Saskatchewan, new formal structures for planning were rejected as "inoperable". What some organizations seemed to be emphasizing was the process of consultation, before policy development. That process gauges the views of people and tests for the repercussions of policy. It does not mean direct input into policy decision-making.

There was considerably more comfort expressed by the relatively narrow, but admittedly difficult, process of joint planning of resource use. That appears to be a few steps down from the level of policy making which governments appear to have difficulty sharing.

The CCCA, despite its argument for regular and continuing input at the level of the Continuing Committee of Deputy Ministers, did support the concept of task force consultations such as were carried out around the development of community-based residences in Canada. Success of such consultations, it said, depends upon adequate lead time, adequate sharing of information and tentative recommendations around which exchange of views can take place.

Clarification of Planning

The truth is that the boundaries between various functional areas of so-called planning have broken down. We have proceeded from a situation in which the planners of the economy are considered able to function side by side with but independent of the planners of urban areas and the planners of social and health services to a situation in which we now face an equally ridiculous extreme position. It can now be argued that all planning is or must be social planning because all planning affects people, affects the quality of life of individuals and families, and at no time should it proceed without a full determination of social plans based upon anticipated social consequences. This argument can certainly be made with respect to the field of environmental pollution, to the provision of health services, to the management of the interest rate structure and its consequences for the housing of individuals and families, to community and neighborhood planning within already established urban areas, and certainly with respect to the expansion of metropolitan areas beyond the boundaries of the established central cities.⁸

“Planning” is viewed by Kahn⁹ as “a method of determining policy under which development may take place in a balanced and orderly fashion for the best interests of the people in a given area”. Social planning, for example, demands, among other things, “selection of objectives in the light of assessment of interests, trends or problems, social goals or values and awareness of their broader implications”.

Rose concludes that “the voluntary organization can suggest alternative possibilities, but the strict formulation of policy leading towards the provision of new legislative mechanisms is a responsibility of government”. He clearly differentiates policy from “administrative structuring or programming”.

Planning in Criminal Justice

Planning is especially difficult to carry out in criminal justice in Canada. The basic jurisdictional split between the federal government and the provinces and the complex development of governments has already been emphasized. The division of ministerial responsibility for police, courts and corrections in some of the large provinces, such as Ontario, heightens the challenge to government planners. Ministries in the Justice Policy Field in Ontario,¹⁰ exclusive of Consumer and Commercial Relations, expected to spend close to 369 million dollars in 1976-77.

How successful is the joint planning between ministries? Of all the planning issues which are likely to arise among ministries, where does the issue of non-governmental

⁸Dr. Albert Rose, *The Functional Scope of Social Planning*, Canadian Welfare, Vol. 5, Sept.-Oct. (1975), p. 10.

⁹Alfred J. Kahn, (Quoted by Rose, *ibid.*)

¹⁰*Government of Ontario*. Justice Policy Estimates.

services fit in? How, for instance, does the political pressure to deal with the volume of highway driving offences, or impaired driving among young people, affect the need to develop resources and assign responsibility for diversion? Or, indeed, will there be any policy on diversion in a particular government? Is it feasible at any level of planning to receive input from citizens or to consult citizens?

To put it into a national, but somewhat different context, how will policy makers at the highest level of government, presumably at the Cabinet level, pay attention to a sub-issue (role and funding of NGO's) in an already low priority policy field? Low priority, that is, except where there is a major concern about peace and security. It is assumed that a constant three per cent expenditure on justice related services, when compared to all government expenditure, reflects a low priority on justice in Canada.

Planning Mechanisms

To their credit a number of governments have entered into the justice policy planning field, with the federal government assuming a key responsibility. A number of government agencies, or branches of ministries, have been able to develop co-operation at the service level, sometimes including non-governmental groups.

Perhaps in the delicate atmosphere of federal/provincial relationships generally, joint planning at that level must occur for a more sustained period before the "independent voice of the non-governmental sector" can be effectively added. Perhaps it is far more practical to add that voice in its evident diversity at the provincial policy making level.

We found substantial inclination to talk jointly, to plan services together and to husband short resources. The Justice Development Commission of British Columbia was suggested as one possible model for this type of planning. Non-formal avenues seem to be satisfactory in some other provinces. There were some questions voiced about the effectiveness of service planning at the Joint Regional Committee level, if non-governmental organizations are not represented. In all areas there is a sensitivity to the danger of formal planning inhibiting creativity and diversity, especially in the delivery of human services.

Accreditation and Screening

We heard some expectations from government officials that we would propose a system to help them to judge the "good" and the "bad" organizations making application for funds. There was, in fact, very little discussion of these concepts across Canada. Perhaps the majority, in or out of government, did not consider it to be a central issue. On the other hand, it may be one of the hidden concerns on the part of governments and those established agencies that wish to keep the field neat and tidy and under control.

There seemed to be no question, however, that organizations with funds to dispense, for contracts, for projects or for start up grants, have to assure that these funds are properly controlled and accountable. They will be concerned about reliability and quantity, if not quality, of services rendered. Those kinds of judgments, in the absence of effective methods of evaluation, are difficult to make.

They can most easily be made around organizations that are already known and have a record of some description. Established organizations are likely more easily analyzed than those less well known.

The Need For Standards

The concerns heard by the Task Force were concentrated around two types of standards.

*Organizational Standards*¹¹, it is said are required to establish the stability and reputation of the organization in order to be eligible for funding. These standards seem to concentrate upon formal checks and balances within the organization, how it is run internally and how it is minimally accountable externally, particularly to funders and supporters.

Recognition is given to the need for flexibility in the application of those standards for *new* organizations, which seemed to mean “grass root” or non-traditional citizen organizations.

The CCCA¹² in its brief to the Task Force called for a system of accreditation of organizations in Canada with an emphasis on a second type of *standard that measures the quality and efficiency of service and the competence of the organizations*. It argues for the raising of standards throughout all criminal justice services in Canada, presumably government and non-government alike. Without standards, it says, responsibilities cannot be divided. Accreditation of organizations against predetermined standards would make them eligible for funding. The CCCA disclaimed any interest in becoming the accreditation body for non-governmental groups and organizations. It did emphasize that standards should be developed mutually between governments and those outside groups.

Accreditation Committee — Alberta

A Federal/Provincial Accreditation Committee is now operating in Alberta to consider proposals for “community residential centres” and their funding. A set of guidelines for development of these centres is available to community groups interested in developing such a facility. The standards they seem to have set are related to organization, programme goals, referral methods, programme evaluation and budget. No contract may be signed without “accreditation” by this committee of federal/provincial civil servants. There appears to be no representative of the community groups providing the service appearing on the committee. If this is so, it is a matter of some concern to the Task Force, for it is at that level that citizen groups have a great deal to contribute.

Reactions to Standards

We did not find a climate of resistance to the question of standards. There seemed to be general agreement that organizations making proposals had to establish a need.

¹¹Federal Work Group Brief.

¹²CCCA Brief.

We became quite aware that some organizations have no access to data, or skills in organizing such data as are available, to support and establish their case. Nobody questioned the argument that capability of delivering services that meet minimum standards will vary according to locality, economics and culture. Neither was there argument against evaluation, provided this device is not used as an obstacle to funding. The frustration is to find an uncomplicated and economic method of evaluation. This is noticeably absent in either government or outside organizations. Evaluation, in the view of NGO's, should apply equally to NGO's and to public services.

Standards, evaluation and accreditation procedures are management methods to assure quality and to control and limit expenditures. The question that has to be faced in a field where there are few "effective" methods, is whether the cost of accreditation may be too high. Too high, not only in monetary terms, but in the loss of kinds of creative initiative which might be taken by citizen groups, not professionally expert, but intent on making a human contribution. If accreditation standards are too high and too rigid, it may well kill self-help efforts. Accreditation, if it is intended to have a legalistic emphasis, may block the entry of certain citizen groups. Standards should be introduced carefully and flexibly. Straight jackets of uniformity seem incompatible with such needs for diversity.

The non-governmental groups are likely to welcome and try to meet minimal standards if screening takes place. They are likely to be willing to go beyond those standards, particularly if they are not imposed from the top. If there is an attempt to move to a professional sanctioning system through an accreditation body there would be considerable resistance. Some form of "peer group" assessment would be more acceptable. That is the kind of organizational scrutiny examination of proposals, assessment of strengths and weaknesses, which is carried out by other service organizations sharing the same or similar fields.

PART III

PROBLEMS IDENTIFIED BY THE TASK FORCE

The Task Force was presented with a number of challenges in its original assignment, all of them major dilemmas. The general problems to be confronted, as set down in the original framework, have now been refined into a number of specific problems. These problems are set out in this section of our report as a background to our conclusions and recommendations. We have attempted to identify these specific problems after an elaboration of the difficulties and the obstacles that face those who are to consider the implementation of our report, both NGO's and governments.

It will be seen that we consider the issue of citizen participation in criminal justice as a central problem to be faced, in and out of government. We believe that the future relationships between governments and NGO's will depend upon a thorough examination of the implications of that kind of citizen involvement.

We have looked, in this part of the report, at the need for governments to balance the responsibility that they undertake with that assumed by the community and the practical obstacles to those kinds of commitment. We suggest, for further discussion, some possible roles for NGO's and for governments. We have tried to identify the reasons for a stronger NGO role at this time in criminal justice services, which will depend upon a substantial change on the part of public services on the questions of access to information, shared planning and control of resources.

Finally we look at the very serious financial problems faced by the NGO's and we seek some shifts in the funding assumptions used by governments in relationships to NGO's.

Some of the problems which we have identified have emerged because of the failure of governments to take a stand to guide public servants and citizens and NGO's. Many persist because of a general gap in understanding between public and non-governmental services. Some continue because there is no open mechanism to allocate mutual responsibilities. These responsibilities are decided on the basis of political pressure, crisis management, bargaining and market place techniques.

It will be seen that we believe that future roles should be developed on a more rational basis and in an atmosphere of citizen and consumer scrutiny.

CITIZEN PARTICIPATION IN CRIMINAL JUSTICE

Federal Corrections and the private correctional sector must be totally committed to collaboration and maintaining a balance of public sector and *community involvement* and *input* into correctional administration.¹

Citizen participation in the context of justice councils can be defined as citizen involvement or *direct participation of the individual in the process of government*, in this instance, the justice system. The justice council is perceived as being the vehicle for this participation, where individuals can bring their concerns and viewpoints on matters of importance in the justice system.²

Throughout our consultation, we have been concerned to identify to what extent Canadians are allowed or enabled to participate in the workings of the criminal justice system. The acceptance of our central argument, that citizens and communities should share more of the responsibility for the problems in their midst, will very much depend on the principle of participation and the opportunities to participate which are developed and supported.

The principle of participation, of course, should not be restricted to governments. It is just as important that it apply in all NGO operations as well.

Planned changes and policy development in criminal justice should be taken so as not to weaken the positions of citizens and communities and so as not to make them more dependent upon governments. That makes it imperative, in our view, that these changes occur with the fullest possible participation by citizens and their organizations.

Citizen Participation Means Many Things

There are those who will argue that “citizen participation” has been badly overrated, that it is a confusion of concepts and that it is unworkable in criminal justice. We would agree with Til that it has “come last to criminal justice of the great problem areas of urban social policy.”³ As Arnstein has suggested, “citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you. Participation of the governed in their government is, in theory, the cornerstone of democracy — a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone.”⁴ But

¹Canada, Solicitor General, *The Role of Federal Corrections in Canada*, Ottawa, January 1977, p. 98 (our emphasis).

²Thérèse Lajeunesse, *Justice Councils: A Study*, Department of Attorney General, British Columbia, March 1976 (our emphasis).

³John Van Til, *Citizen Participation In Criminal Justice: Opportunity Constraint, and The Arrogance of The Law*. Department of Urban Studies and Community Development, Rutgers University, Journal of Voluntary Action Research.

⁴Sherry R. Arnstein, “Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation” in “Citizen Participation: Effecting Community Change”, Editors Cahn & Passett, Praeger Publishers, New York, 1971.

sometimes spinach is poorly cooked. Sometimes it is difficult to clean the abrasive sand out of it. That might make it difficult to swallow for some people, particularly in a field like justice so full of legal formality, control and security issues.

In its broadest context, as Head⁵ suggests, the new citizens' participation movement includes:

the activity of tenants demanding decent houses for their families and children at reasonable rates, and of welfare recipients who are organizing against welfare bureaucracies which have been oppressive in their treatment of welfare recipients. But perhaps the largest single activating element in the increasing scope of citizen participation has been the activity of high-rise developers engaged in urban-renewal activities in the larger cities of Canada.

Commenting on the movement in Canada at the same time, two other observers reflect some emphasis of current relevance to changes in the criminal justice field. Thayer⁶ speaks of the emergence of a "new theory of democratic government" which defines "participation as the central right of all citizens. By this is meant the involvement of the individual in the design and policy processes of organizations to which he belongs as well as other policy processes which affect his or her future, regardless of formal membership."

Francis J. Bregha presents a number of observations and strategy suggestions even more directly relevant. "Thus, while the number of masters of their own fate (relatively speaking) is shrinking, the number of dependents of all sorts is vastly increasing. . . dependency becomes more and more total as traditional measures for combating it are applied by the State." This kind of dependency is typical of many Canadian communities in relation to their criminal justice services.

With respect to doing something about dependency, he goes on to say "Once the desirability of citizens' involvement is accepted, effective channels have to be created for it: channels that are legal and institutional and go far beyond the present game of "participation by invitation only". In this kind of "bargaining process" there should be a separation of the *action* from the *service* functions of citizen organizations."

Many Ways to Participate

There are, of course, many ways that citizens can participate and involve themselves. Although not without obstacles in Canada, the act of volunteering to serve as an individual in the criminal justice system constitutes the most frequent means of participation. Community groups can also design and develop their own responses to problems of crime in their neighbourhood, if they have support and encouragement. Still other citizens serve on advisory committees in a variety of justice services, including penal institutions. But other citizens would perceive that real participation

⁵Dr. Wilson A. Head, *The Ideology and Practice of Citizen Participation*, in "Citizen Participation: Canada", James A. Draper, Editor, New Press, Toronto, 1971.

⁶Frederick C. Thayer, *Participation and Liberal Democratic Government*, Ontario Government, 1971.

⁷Francis J. Bregha, *Community Development in Canada: Problems and Strategies in Citizen Participation: Canada*, James A. Draper, Editor, New Press, Toronto, 1971 (our emphasis).

only occurs if it is a process of modifying, monitoring and /or making the criminal justice system more accountable.

As we indicated in Chapter 11, we consider it important to distinguish between the participation of the volunteer and the concept of citizen participation as a conscious, deliberate process which has change as its primary goal. We make this distinction, not to downplay the importance of volunteer efforts in criminal justice, but to identify the qualitative differences between volunteering to help and participating to bring about change as a major goal.

Citizen volunteers in criminal justice have special values, because volunteers can help to bring a sense of community care and a humanizing and individualizing influence directly to offenders. These are qualities not easily duplicated in professional and bureaucratic organizations. This is not to ignore the dangers of paternalism (or maternalism) which may characterize some volunteer programmes. Nor should it ignore the potential in offenders to volunteer their own talents to the community. The act of voluntary and personal contributions to others has immense value for the giver, as well as the receiver, the community at large and to government. This depends upon the context of attitudes in which these human exchanges take place. Citizen volunteers are recruited and expected to "enrich" programmes already designed and in place, in many instances. In that way they do meet individual needs of people in those programmes. But they also serve the basic need of the existing system. They can bring about change, but their primary purpose is not to change but to serve.

We make a similar distinction between the work of citizens' advisory committees used in criminal justice (particularly in penal institutions) and citizen participation as a vehicle for change. Those committees are certainly important avenues for citizens to express their involvement, but they are not intended primarily to make that justice service more accountable, to modify it or to monitor it. They, in fact, are expected to provide assistance in the administration of programmes, rather than to influence policy. They facilitate the work of officials.

Clarification of the position of public servants in the memberships of NGO's is essential as well. We do not believe that public servants, as citizens, are less concerned about public issues than are other citizens. Therefore, they should be welcomed into the memberships and the responsibilities of NGO's. But public servants, depending upon their public responsibilities, may be constrained in NGO activity by departmental policy or by the nature of their current duties in government. Otherwise the question of conflict of interest or loyalty must remain a matter of individual determination according to each set of circumstances.

Policy Oriented Participation in Canada

An examination of different aspects of citizen participation and the distinctions that we try to explore are important for several reasons. With the welcome return of volunteers to the system, it is most important that volunteers have clear expectations set out for them in their roles as "helpers". There will be times as helpers when they will see things in the system that they wish to change. If they are part of government programmes, in particular, the limits of their freedom of action will have to be set out clearly, along with the channels for expressing their views.

It is important too, in the general division of labour between governments and NGO's around service projects, that those projects accommodate the natural thrust toward social action and social policy change that motivate many people in the NGO's. It is essential also to examine these aspects in the light of the trend in governments, and to a lesser extent in NGO's, to have decisions controlled by and in the hands of elites. But even more basic is the need for citizens to have more opportunity to make the criminal justice services accountable.

The criminal justice process, as Hogarth⁸ has pointed out, must be seen to be legitimate by ordinary members of the public. Citizens must have ready access to it. They must understand laws. They must be able to criticize them and participate in changing them. They should have effective opportunities to influence policy decisions. Officials should be more accountable to the public. Unrealistic expectations should not be set up in the minds of the public.

This kind of participation, in our opinion, is not brought about simply by putting more government offices and officials into the geographic community. Government officials talk of having their services "community-based", or close to the community.

The fact that they are located in the community does not mean that citizens will be involved in the direction or the policy development or priority setting of those services. Too frequently public servants find themselves without skills to do more than to placate or to manipulate the citizens of the community in which their services are located.

It seems clear to us that organizations of government and NGO's have to take into account the variety of "citizen participation" concepts which are being used, as confused as they may seem. If they mean that more power of decision-making is to be shared by citizens, considerable change will have to occur in government attitudes. The same is true for some NGO's. Considerably less rhetoric will have to be used and more attention paid to making the concepts work in practical terms, if citizens are not to be manipulated and further isolated from the criminal justice system.

Current Canadian Experiences in Participation

There has always been a private organization movement in Canada concerned with monitoring government policy, challenging it and working for change. But throughout the country we observed new initiatives and new dimensions being discussed.

A variety of citizen groups have taken up the challenge of providing community-based services. Some were actively involved in projects like fine option programmes and community service orders which move sanctions back to the community and expect the offender and the community to participate in a very different way.

The idea of "consumers of service", both offenders and taxpayers, participating in service development was not only talked about but was being initiated in some communities like Halifax.

⁸John Hogarth, *Alternatives To The Adversary System*, in Studies on Sentencing, Law Reform Commission of Canada, Ottawa, 1974.

1. We assume that there is a problem. Complaints about the crime rate have been expressed through the councils of Wards 3 and 5, the Gottingen Street Merchants Association, and by various social agencies that operate in this part of the city. There is concern that crimes are being committed by younger people each year, and also that the present criminal justice system is not dealing adequately with the crime problem in the neighbourhood.

2. We assume that an alternative is possible, and that such a programme should be entrenched in the community; demanding the initiative, energy, and commitment of residents in its development. We feel that a programme with that foundation could produce remedial action to the crime problem, and ultimately benefit the community as a whole.⁹

In British Columbia, criminal justice councils were initiated in May of 1974¹⁰ as a method of community development. One of the key principles involved in those councils was “citizen participation” — particularly the opportunity for citizens to express their views and concerns to government.

The Canadian Penitentiary Service has a policy of “citizen participation” as one of its stated objectives:

To create and broaden contacts between the inmates and society, by establishing mutually beneficial relationships between the institution and community and to assist in the social integration of inmates.

There would appear to be four separate functions of citizen involvement necessary to operationalize these objectives. These are articulated more specifically in D.I. 845:

- a. the lessening of isolation for inmates and better preparation for their return to the community.
- b. the development of a wider variety of resources for rehabilitation.
- c. a better informed (general) public and a more concerned and involved community.
- d. an increase in the numbers of responsible citizens to assist inmates in preparing for return to the outside community.¹¹

In addition, a very specific variation of citizen participation, Citizens Advisory Committees, has been evident for some time in some Canadian penitentiaries. Their role is one of the subjects of enquiry by a current Parliamentary Committee enquiry.¹² We have had an opportunity to meet and hear about the work and functioning of some of those Committees and to learn of the apparent confusion around their powers and their roles and its impact on effective citizen participation.

In all aspects of criminal justice in Canada there are potential opportunities for citizens to participate and undertake more responsibility. These opportunities range from the jury system, through police commissions, legal aid commissions, lay assessing in sentencing, to a variety of citizens’ committees and community controlled service projects. These are in addition to those organizations which are being used for policy

⁹Halifax North End Project, Joint Steering Committee Report, 1976.

¹⁰Thérèse Lajeunesse, op. cit.

¹¹Canadian Penitentiary Service, *Divisional Instruction* No. 845 (Social Development).

¹²House of Commons, Committee on Justice and Legal Affairs, *Proceedings*, Oct. 26, 1976, Issue #1.

input and which themselves could be developed more effectively. Finally, there is the extremely important area of police-community relations and the opportunities that lie open for citizen participation. Superintendent Heywood, R.C.M.P. Surrey, B.C., sets out the principles:

In summary, it could be said that the police function is in a state of transition and development. Involved is a movement stressing a more equitable balance between prevention, investigation and enforcement. What will be emphasized is that the responsibility for policing is shared by the police and the community and we will be looking for a greater degree of community participation and support to control the crime problem.¹³

Obstacles to Participation

It is our conclusion that a series of obstacles to optimum participation of citizens exist in Canada. These obstacles are found within governments, as well as in non-governmental organizations, although in combination they present more serious problems for citizens when confronted in governments.

1. The Nature of the Criminal Justice System

The system of police, courts and corrections in Canada frequently operates outside the mainstream of society. Its elements are poorly meshed together and they sometimes have contradictory objectives. In its totality, it is often inexplicable, confusing and, therefore, forbidding and inaccessible to ordinary citizens.

Til hypothesizes on other aspects of the system which make citizen participation extremely problematic, if his thesis is valid.

The criminal justice system is different from other social policy areas in which citizen participation has been attempted (e.g. welfare, housing, health, general community development) in that decision-makers in criminal justice have been able to maintain a collective mobilization of bias against citizen participation in policy matters. This difference may be explained by the centrality of the criminal justice system to societal norms, the nature of the work criminal justice officials are called upon to perform, the inability of citizens to mobilize against this traditional bias, and the collective arrogance into which criminal justice officials tend to be socialized.

To elaborate: the criminal justice system is basic to the support of the social system in that it monopolizes the domestic use of legitimate force and violence. This focus means that law enforcement officers regularly engage in use of tactics such as subterfuge, employment of informants, and surprise. The criminal justice system works to remove undesirable and dangerous persons from common circulation and the ordinary citizen generally cares little about the system save that it perform its "cleaning function" well.¹⁴

2. The Decision-Making Process in Governments

Governmental processes, as Szablowski argues, "have become immensely complex and specialized; even those who study them from day to day find it difficult to

¹³Annual Report, Surrey R.C.M.P. 1975.

¹⁴Til, *op. cit.*

keep up with the pace of change and apparent sophistication.”¹⁵ To the complexity of this process are added the obstacles of lack of access to information and to the process itself for those “outsiders” who cannot meet public service accountability requirements.

3. The Influence of Professionals

It is probably safe to say that the majority of important decisions in the criminal justice services, except major political decisions, are taken by an elite group of professionals. Not only is there an emphasis on professionalism, but the deliberations of those professionals are often not open to public scrutiny.

The movement toward professionalism is now well advanced, which is understandable in view of prior criticisms that the justice services were not sufficiently professional. The thrust to professionalism is not likely reversible. That is as it should be, provided there is a balance against the exclusiveness that comes with professionalism, an exclusiveness which sets up firm obstacles to citizen involvement.

The call for more and better staff training seems as persistent now as it was thirty years ago when few, except lawyers, had specific training for criminal justice jobs. It was shortly after that when the NGO's moved to the forefront by professionalizing their staffs, at the same time as they professionalized the concept of parole. In a much shorter period, in the past ten years, the sources of professional education have multiplied. To the educational institutions producing social workers and psychologists have been added departments of sociology and centres of criminology.

Police forces in many parts of Canada have, quite properly, concentrated on better training. Many kinds of professional skills such as management, systems analysis and economics are being applied to criminal justice problems.

The recent correctional manpower planning, training and development study¹⁶ confirms the emphasis. Entry qualifications for “Correctional Service Worker Trainees” will be Grade 10, with special tests for those below Grade 12. Entry level for “Correctional Service Workers I” will be a Community College certificate or a BA, with BA's for juvenile and community corrections. Probation and parole trainees will require graduate degrees.

Two important kinds of participants are experiencing some resistance from some professionals, both in and out of governments. One is the person who wishes to be a volunteer. The other is the citizen, most frequently the Native person or the ex-offender in the self-help group, who wishes to become a worker on a para-professional basis.

What seems to have been missing is adequate preparation of professionals for working with citizens, community groups and people with para-professional qualifications. What seems to be evident, in some governments, are closed systems which do not accommodate para-professionals who cannot meet academic standards.

¹⁵George J. Szabrowski, *New Roles for Voluntary Organizations in the Criminal Justice Field: Possibilities for Effective Political Participation*, 1977 (see Appendix C).

¹⁶*National Advisory Network Correctional Manpower Planning, Training and Development* (executive summary of project), 340 Laurier Avenue West, Ottawa, June 1976.

The primary challenge to professionals, therefore, is to recruit, orient and train volunteers for roles which mean something to offenders as well as to volunteers. The roles should not demean either the offender or the volunteer. This will entail preparation, the setting of standards and accountability and financial costs. But it should avoid the dangers of developing the "professionalization" of volunteers. This will be a major temptation where there are bureaucratic needs to control, in any kind of organization.

Civil services can absorb para-professionals or individuals whose experiences in life are at least equivalent to academic preparation. But, generally, government policies make such access quite difficult. It may be that the NGO sector is the most practical place in which to nurture and encourage this development, providing that career opportunities can be more assured by that sector.

4. The Reality of Citizen Apathy

Citizens will support and involve themselves in issues that interest and matter to them. It has always been easier to mobilize people around matters of their own survival, like property issues, than it has been to mount a massive movement to deal with preventing criminal behaviour. There is stark evidence in the recent resistance of ratepayers to the starting of half-way houses at Granby and at St. John's to prove this point and to make the goal of widespread citizen commitment very difficult to reach. The aggressive refusal of some community groups to have a new prison built in their area reveals a different result of citizen participation, that has to be faced as well.

A great deal will have to be done, therefore, to set realistic expectations on staff leadership to assure their preparation for dealing with the community openly and honestly. This kind of community skill and sensitivity is in very short supply in Canada now.

5. Existing Attitudes

The acquisition and development of new skills for working with the community will be of little use, unless a substantial shift in attitudes takes place within the staffs of both governments and NGO's. As we indicated earlier, the public services and the NGO's view each other, at times, with distrust, suspicion and as if in opposition to each other. Too frequently there is no openness of communication. Government organizations, particularly during their period of expansion, have become paternalistic, condescending, if not arrogant.

It is difficult to know if these attitudes are related to simple lack of knowledge of each other and to lack of appreciation of each other's value to society at large. Whether new appreciation of each other will change attitudes and alter reactions remains to be seen. But that set of attitudes, and the atmosphere of tension it creates, quite seriously influences the possibility of citizen participation and involvement. Citizens will not easily engage themselves unless the leadership and staff of governments and NGO's can assure an attitude of openness, co-operation and a sensitivity to how programmes from both sectors affect the average citizen. The potential for full representation of communities, in the local delivery of criminal justices services and in the determination of local needs, may not be realized without a shift to a more positive set of attitudes within governments and NGO's alike.

Specific Problems

In the general area of citizen participation, we have, therefore, identified the following specific problems:

1. The tendency toward professional control of decision-making methods in government services, and the reduction of opportunities for citizens to participate directly in services, to have some control over resources, to help set policies and to monitor justice services.
2. The tendency in some NGO's to have policy control and accountability to the community in the hands of professionals.
3. The lack of clarity for volunteers for their responsibilities as "helpers" as contrasted to their "social action and change" role.
4. The lack of preparation of staff in criminal justice services for community development responsibilities and for working with citizen groups.
5. The lack of clarity of citizen roles and responsibilities in relation to citizens advisory committees for penal institutions, including power of access and policy criticism.

THE ROLES OF GOVERNMENTS

The relationship of the individual to the state has been the subject of speculation and debate since Plato and Aristotle. There is the danger of infringing on personal liberty if the state is too strong and too coercive. But the state must be strong enough to provide the organized and corporate life and services the community and the individual require.

Between the state and the individual, serving now one, now the other, now both, are the free associations. The social, ethnic, religious, recreational groupings are expressions of deep-seated traditions, of group aspirations, of human need. Often, these free associations mediate between the government and the individual.¹

The strength of the state, the degree to which it intervenes in the lives of citizens, to become more controlling or coercive (or helpful) is a process of political decision-making. The general thrust in Canada appears to be greater growth of government and more extensive use of controls. Along with expansion of its controls on people, the state must also expand its apparatus of checks and balances, its own system of protecting individual rights. Most checks and balances are enshrined in legislation and assured through court processes. But governments recognize the need to delegate some of these checks and balances, this “mediation” function described by Sims, to organizations outside themselves. The degree to which they feel free to do this, to facilitate and support this process, is a reflection of their commitment to the idea that citizens can be responsible, as well as a recognition that pervasiveness of external controls weakens society as a whole. Controls that are essentially coercive may destroy individuals and make them more dependent.

In the criminal justice field, by tradition and by legislation, government is in a very dominant position. Certain government responsibility in criminal justice cannot be delegated to outside groups. But the legislation related to criminal justice permits the involvement and use of non-government services and groups, almost without limits. The actual limits are frequently determined by the absence of statutory support for financing the use of outside services and groups, as well as by the individual attitudes of public servants.

Our consultation process has not allowed us to draw firm conclusions about the “proper” balance between government responsibilities and roles in criminal justice and those of citizens and NGO’s. It would be naive to expect that it would. Both types of organization exist in an atmosphere of change and development, despite the overall unchanging nature of the justice system. Relative responsibilities will be continually modified, adjusted or abandoned, as problems change. There will be variations, as one should expect, from region to region, or province to province, in Canada. The roles of governments in criminal justice will be determined, as in the past, by the demands placed upon them by the public and by the forcefulness of special public groups like the NGO’s.

¹R. Alexander Sims, *Government Grants to Voluntary Organizations* (based on a study done by the Canadian Association of Adult Education - not dated).

General Trends Influencing Government Roles

Although not all in the same direction, there are several important trends in Canada which will profoundly influence the nature of government responsibilities which are being or will be assumed.

There appears to be a very strong trend toward firmer methods of social control within the criminal justice system, in response to public anxiety about crimes of violence and lack of confidence in the system. The tightening of prison security, the restrictions on early release measures, the strengthening of police establishments and federal peace and security measures, all reflect this movement and will reinforce the roles of government services.

There is a concurrent movement to protect the rights of prisoners and to introduce procedural protection for people in custody who are subject to a wide range of discretionary decision-making by custodians. That movement may strengthen the roles of outside professionals, like lawyers, and outside citizens or citizen committees.

There is a strong trend for the federal government to continue to promote and encourage the development of diversion and other options to the ordinary range of court sanctions. In the interests of equity in Canadian justice services, it will maintain its long standing interest in standards. That role of the central government, at times without a clear mandate or adequate resources to share, will be crucial to the issue of shared responsibility.

There is a general movement, among the provinces and territories, to improve their own justice services, to integrate them and to have more control over more justice related matters.

There has been a continuous movement, despite public reaction, toward governmental promotion of community-based correctional programmes. Governments are also moving toward the formal engagement of volunteers in their programmes.

While there has been some tendency in some parts of Canada to exclude NGO's from taking responsibilities in criminal justice, taken as a whole, we have not found an overall trend in governments to move to monopolize criminal justice responsibilities.

Finally, there is a movement, in all Canadian governments, in various degrees, toward emphasis on specialization, technological solutions and professionalization. Without the counterbalance of more humanized solutions and services, the future of non-governmental activity may in fact be threatened. Without a vigorous citizen-based set of services and capacity for constructive criticism, mutual help and the development of individual alternatives, we will probably move to standardized, mechanized and institutionalized solutions and, thus, to more external controls.

The critical nature of that future is put by Szablowski:

It is my contention that the professional, specialist orientation of those who are obligated by law to act in the criminal justice field is basically incongruent with the vocational orientation shared by the members of voluntary groups and organizations, and that this incongruence is increasing to the disadvantage of the latter. I believe also that community values are threatened by the availability of highly sophisticated and integrated

systems where technology is likely to take the upper hand and provide standard, uniform and socially acceptable solutions to the problems arising from criminality and prohibited behaviour.²

What Will Determine Government Ability to Share Roles?

Apart from these general trends affecting the roles of governments in our society, we believe that there are a number of factors which will influence the extent to which Canadian governments will seek and encourage outside groups and citizens to undertake more responsibility than is now the case in criminal justice. They present a number of constraints that must be faced in the sharing of roles.

1. Lack of Comprehensive Government Policy on Use of NGO's

No government in Canada has developed, or has in practice a comprehensive and coherent policy statement about the utilization of non-governmental services and citizens in its justice services, in the development of its policies or in the monitoring of those services. There are policies which govern certain service areas, which support the purchase of some services and which encourage the use of volunteers. But there is as yet no philosophical commitment, in overall terms, to the involvement and utilization of the community and its citizens to the fullest possible extent. A commitment to foster greater citizen initiative will require both leadership and support by governments in Canada, with strong leadership coming from the federal government. That government already has some service policies supporting the concept of partnership with NGO's, and apparently anticipates a similar development in diversion services. But if NGO activity is to be strengthened, it should occur throughout Canada, so that all governments should share that leadership.

2. Growth in Government Services

While the growth in the civil services in Canada seems now to be under some measure of restraint,³ there has been a phenomenal growth in the staff of the public criminal justice services in the past five years in many governments and in many departments and agencies of governments. Part of the growth, where essential services were required to undertake such fundamental responsibility as law enforcement and proper custody, is justified. Part of the growth, particularly in parole field services, appears to have had the effect of weakening the NGO's. Expansion has taken place without community input to determine need and, from an NGO viewpoint, without justification. Much of the expansion in the federal parole and penitentiary services is related to the addition of administrative and supervisory positions, often duplicated at several levels, headquarters, regionally and locally.

One of the clear obligations of governments is to assess the use of the resources they have acquired during their period of expansion, so that future extensions are made only when urgent and to assure that their statutory responsibilities are carried out according to minimum standards.

²Szablowski, op. cit.

³On February 17th, 1977, for example, the *Globe and Mail* reported that the federal government "had almost eliminated growth, except for a few departments, including the Solicitor General's."

3. The Effect of Inter-Governmental Relationships

Because of divided jurisdictions in the delivery of criminal justice services in this country, the NGO's will always be at the mercy of policy makers responsible for working out these divisions in governments. Major upheavals in the relationships between the provinces and the federal governments, and the territories, or their ability to work together productively, will have immediate effects on the existence of citizen groups.

Much of the initiative for the development of justice services in Canada has taken place at the federal level, far removed from local communities affected by that initiative. The role of the federal government, as a standard setter and as a stimulator of basic services, has been essential to the development of justice services at a minimum standard for all Canadians. But that responsibility must now be taken more frequently in co-operation with provinces and territories. While the role of national standard setting should remain, the role of promoting and developing new ideas should be less important than the role of assuring adequate resource sharing at the provincial and local levels. The federal services should facilitate the exchange of ideas from province to province, rather than attempting to produce all of the ideas themselves.

Centralization, necessary for equity, needs to be balanced by the capacity of local groups to deal with unique situations. This, in our view, will require a new kind of federal-provincial co-operation, not always easy to achieve, which assures the channeling of staff and fiscal resources to help people in local areas to deal with their criminal justice problems.

Thus, one of the most sensitive responsibilities of governments, is the kind of joint planning and resource sharing between the federal and provincial (territorial) governments which makes it possible for local communities to plan and deliver services according to local needs. Much has been accomplished, in our view, by federal-provincial committees, but there are still serious obstacles in those negotiations.

As Szablowski insists, the political aspects of federal-provincial relationships in justice cannot be ignored.

... Most significantly, criminal justice cannot be divorced from politics. This is clearly the most pervading dimension. It includes a continuous struggle between federal and provincial governments for political support within their respective constituencies; it includes as well the less obvious, but equally fierce, competition among bureaucratic organizations over scarce resources and in particular over budgets; it also includes the traditional conflict between national and regional political elites over power to make policy, power to legislate, and power to administer.⁴

4. Lack of Co-operation and Co-ordination of NGO's

Governments in Canada will only be able to share responsibility for criminal justice if they feel they can depend upon the availability of responsible NGO's. The reality is that NGO's are not organized in all parts of Canada and in some areas they are relatively weak and disorganized. Two major problems, therefore, face the NGO's, lack of co-operation and the failure to develop methods and mechanisms for co-ordinating their resources.

⁴Szablowski, *op. cit.*

As yet, there are very few examples of NGO's changing their patterns of operating in isolation from each other to that of shared operations or the development of joint services, either through complex mergers or the simple sharing of facilities and staff.

The need to find ways of co-operating should remain the responsibility of the NGO's, but it must soon be faced by them.

Similarly, there are only limited forms of co-ordination among the NGO's, that is to harmonize activities and resources, to develop services in relation to each other's priorities and to those of governments. In the long run, the willingness to move to that kind of co-ordination should be an NGO responsibility. In the short term, government may have to take a hand in this process, if the most effective use of resources is to be made. But government initiatives and support will have to be taken with sensitivity to the need for NGO diversity and for the preservation of identity.

5. Assuring the Accountability of NGO's

Governments face increased pressure from the "money managers" to control expenditures and to assure cost effectiveness of expenditures that are made to outside organizations where direct control is diminished. The new standards that have come from this kind of management and additional pressures to assure due process protections, may make delegation of responsibility more formal and more difficult. The NGO's will have to face the reality of meeting new kinds of standards.

One of the easiest mechanisms for assuring standardization and control is through the device of "accreditation". Governments must question what objectives they are attempting to reach if they use professional accreditation to determine what groups are allowed to function. The same kind of question can be raised about legislating the roles of NGO's. What will be the eventual outcome? Will more professional bureaucratic enclaves be established as extensions of government?

6. Professional Attitudes and Skills

Much of the future will be determined by the attitudes and the ambitions of professionals in the field. Some of these attitudes will be expressed subtly, but will be no less influential. Some ambitious professional managers may wish to avoid the difficulties and unpredictable nature of citizen participation. Some may still lack the skills to provide the sensitive and developmental leadership that is essential to utilize citizen strengths.

Suggested Roles for Governments

We believe that governments responsible for criminal justice in Canada cannot move from their position of primary responsibility for certain aspects of justice services. We believe, however, that all governments should be obliged to share some of the burden for justice with communities and with community groups. In our view, government departments should be actively seeking a balance of responsibility with as many communities as possible across the country.

One of the options, which has been followed in some other countries, is to develop exclusive roles for either governments or for NGO's. Another option is to delegate

specific responsibilities to NGO's and to support them in legislation. We believe that either approach is inappropriate for a country like Canada. We prefer that governments, according to the jurisdiction for which they are now responsible, should begin a search for a balance of responsibilities which can be shared with communities and the NGO's and that this search involve the NGO's.

We think that this process will differ from region to region and from province to province, according to the resources and the problems. It will be a slow search rather than a legislative decision, but one which should capitalize on the strengths of both the NGO's and governments. It should not permit exclusiveness to develop further.

With this kind of process in mind, we prefer to set out what are suggested roles, which, in our opinion, reflect the main responsibilities of governments. We do not assume that they are the only responsibilities that people will identify, but they should not be considered exclusive. They are presented in the hope that they will be useful for discussions between governments and NGO's about their future in sharing the burdens of justice problems with the communities which they both serve.

Broad Roles for Governments in Criminal Justice

1. Assuring universal application of and access to criminal justice processes and related services.
2. Carrying out statutory responsibilities for:
 - (a) Peace keeping and law enforcement.
 - (b) Dealing with or prosecuting alleged offences.
 - (c) Adjudication and sentencing.
 - (d) Carrying out sanctions.
3. Taking responsibility for custody of accused and for coercive and custodial aspects of criminal sanctions.
4. Providing for basic human needs of all people in public custody, as well as assuring training and other services common in the free community.
5. Providing citizen access, scrutiny and responsibility in all processes.
6. Assuring the delivery of services by non-governmental organizations or groups, by:
 - (a) Providing supportive resources to community groups.
 - (b) Stimulating the development of community services.
 - (c) Helping to evaluate and co-ordinate those resources.
7. Assuring the development and maintenance of minimum standards of criminal justice services, by:
 - (a) Developing standards co-operatively with groups providing services.
 - (b) Making staff training resources available to outside agencies.
8. Undertaking a major role in assuring joint planning of resources and co-ordination of resources between governments, government departments and community groups or organizations.

9. Providing basic factual data for:
 - (a) Internal and external research.
 - (b) Public education and information programmes.

In our consultation process, with respect to the roles of governments, we have identified the following specific problems:

1. Absence of stated principles or policy in Canadian governments to guide departmental programmes in utilization of NGO's and citizens in the criminal justice system.
2. Apparent gaps in mutual understanding between governments and NGO's despite long working relationships in some cases. This includes failure to appreciate shared values, objectives and responsibilities, as well as respective programmes and different values.
3. The respective responsibilities and powers in the working relationships between NGO's and government services responsible for criminal justice.
4. Programme initiatives in several federal departments and ministries (Justice, Solicitor General, Indian and Northern Affairs, Manpower and Immigration, Health and Welfare, and the Secretary of State) have a direct impact on the level of and nature of citizen and NGO activity across Canada. These initiatives (and the monies to support them) seem to be unco-ordinated, unrelated and sometimes in competition.
5. Federal-provincial planning initiatives in the justice area, affecting such fields as courts, police and corrections appear at times to be taken without co-ordination with each other or without regard for their impact upon NGO's.
6. Both planning and programme initiatives, on the provincial level, are frequently taken by related departments in isolation from each other with very significant effects upon NGO's.

THE ROLES OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Throughout Canada we heard many claims, by both the NGO's and some government representatives, that the NGO's should have a special place in criminal justice systems of the country. In large part, the claims were based upon their "uniqueness" as organizations outside governments. It would have been unnatural not to have heard such claims because NGO's in Canada live in an atmosphere of economic insecurity. Most are faced with survival questions. If they are to have a place in Canadian society, they have to compete and prove their worth and their special value to those who would support them. In a society of mixed values, they will promote their values and interests which is their democratic right. Although some questioned whether their differences from governments were theoretical rather than real, very few people that we saw seriously challenged these claims to "uniqueness". One note of caution came through to us. This was the danger of assuming that the people who work in and for non-governmental organizations are somehow superior to and different from people working in governments. The commitment to positive change, to the protection and assurance of the rights of people and the capacity to respond with wisdom and compassion to human situations, are not left on the thresholds of government organizations when one joins those organizations. The unique qualities ascribed to people in NGO's are found in civil servants as well.

Claims to Uniqueness

The NGO's argued, and so did some in governments, that organizations outside governments have special qualities which are first of all evident in their relationships to the people they serve. They are reflected also in their relationships to the communities in which they provide services. There are also special aspects of the structure of their organizations, their size and the kinds of resources they are able to mobilize.

1. Meeting Needs of People to be Served

The NGO's are said to be more responsive and flexible than governments in meeting client needs. They claim that offenders, given a choice, find them more acceptable, easier to trust and have more confidence in them. They emphasize their non-coercive, personal and sensitive approach to people with problems. They claim that, unlike government, they can provide a continuity of service, which cuts across the artificial boundaries of criminal justice status and compartmentalization. They link the offender to the community.

2. Relationship to Community

The NGO's are described as being closer to, more reflective of and sensitive to local and community need. They can better represent the community and are representative of its citizens. They are free to react to community demands. They are often "grass roots" in emphasis. They see themselves as instruments of citizen participation, as well as unique vehicles for professional-citizen partnerships. Their involvement in planning can reduce conflict.

3. *Structure*

The structures of NGO's are said to allow independent action, free of political constraint. They rely less on bureaucratic rules, decision-making and controls. This insures, they say, greater creativity, responsiveness and innovation as organizations. They also claim to be less centralized operationally.

4. *Size and Resource Access*

They are usually smaller than government organizations. This size advantage, it is suggested, cuts down on staff hierarchy and, therefore, is more economical. Because they are small, they can attract unique volunteer resources and skills, to further reduce the costs of their services.

Actual Differences

We are of the view that many of these attributes are not exclusively found in NGO's. Some government organizations may be quite flexible and responsive. Their resources allow them to be so. Some governments have initiated substantial innovation. Many government services, at both the policy and service level, are manned by people who subscribe to the basic values attributed to people in the NGO sector. On the other hand, some NGO's have become bureaucratic, insensitive and out of touch with the community.

Although the attributes of flexibility and innovative capacity are part of the traditional ideals of NGO's, it is not safe, in our experience with NGO's in the criminal justice field, to ascribe an automatic flexibility and innovative capacity to them. For a variety of reasons, those attributes are difficult to attain and, once attained, they are often lost.

We believe that NGO's that strive for those ideals are absolutely essential to the quality of criminal justice in Canada. There are certain distinct features, beyond their traditional ideals, that make them indispensable to the field of justice. NGO's that are truly responsive to and linked to a community of interest, a community membership or a geographic community, have certain features which clearly distinguish them from government organizations. It is these features which make them uniquely valuable:

1. They are self-governing vehicles or forms, not subject to political constraint, for the expression of voluntary citizen interest and responsibility in the problems of individuals and criminal justice.
2. They are an independent channel of citizen perspective and experience. They present an independent avenue of citizen education, social criticism and social action. They assure, in the public interest, a check-and-balance outside parliamentary government for public policy analysis.
3. They are an alternative service to citizens and to citizen groups, selected and controlled by citizen members and not bound by legislative or constitutional limits.
4. They provide a human service, the use of which is based upon freedom of involvement and choice.

It should be clear that we do not support the idea of NGO's in the criminal justice field simply to assure that there is a vocal opposition to government. We believe

instead that it is the right of citizens to organize around the causes that interest them and that there is a fundamental value to government to be assured that it hears views that may be opposed to the direction it is taking on criminal justice issues.

Rationale for Sharing Responsibilities with the NGO's

But aside from these values, ideals and distinctions, we believe that yet another set of values make it essential for governments to share certain responsibilities for criminal justice with organizations outside themselves. More than the "uniqueness" of NGO's, it should be on these bases that NGO's are assured future roles and responsibilities in criminal justice.

1. The need to limit or reduce government intervention into the affairs of citizens.
2. The need to involve more citizens or communities in the resolution of as many problems as possible by themselves.
3. The restriction of government intervention to those situations and problems citizens say they cannot handle.
4. The deliberate search for less formal, less institutionalized services and solutions to problems and conflicts.
5. The conscious search for new service methods and alternatives.
6. The need to enable specific groups of citizens to help themselves and control their own services.
7. The need to reduce reliance on coercive powers by the government or its agents.
8. The need to develop cheaper community-based criminal justice alternatives.
9. The need for informal community support, through the NGO's, for justice programmes.

Assumptions

In our consideration of potential non-government roles, we make the following assumptions:

1. That the power of governments makes any working relationship with NGO's complementary and a limited form of partnership. It is limited because power cannot be fully shared.
2. That there is increased sensitivity to and willingness in communities for citizens to absorb more criminal justice responsibilities. But those responsibilities will have to be slowly and carefully developed.
3. That most NGO's wish to maintain their right to criticize criminal justice policy, to present an independent view, but they are not disposed to take a purely adversary stance, for the sake of being in opposition.
4. That citizen groups can work with public servants to implement government policy or they can work with public servants to modify public policy, without the intention of by-passing the political process.

5. That some NGO's will prefer to influence policy directions by influencing the views of elected representatives.
6. That "creative tension" between NGO's and government as a result of criticism is healthy and in the public interest. It should, in fact, be more vigorous.
7. The nature of NGO's and the society in which they function will mean that they will be in constant flux and change.
8. That there can be no monopoly of roles for NGO's.

Some Suggested Roles for Non-Governmental Organizations

As we have indicated elsewhere in this report, the roles assumed by NGO's in the past have been the roles that they frequently sought and fought for, based upon their consideration of needs that were unmet in communities. It is obvious from current NGO activities that the perception of needs has broadened and hence their roles have broadened too, so that they present the potential for a great diversity of response. But some of their current roles have been developed because governments perceived certain needs, sought the NGO's out and persuaded them to provide for those needs. We expect that the process of need identification will continue. We hope that it will move closer to the true needs of communities. We believe that it should take place, ideally, at the local level, in a dialogue between governments, citizens and NGO's.

Consequently, we set out the potential roles that we see in very broad terms, to assist in a dialogue about what roles are most appropriate in a particular community or region, given a particular set of resources and the unique needs or problems of that community or region. We emphasize again our conviction that in a country as diverse as Canada there can be no monopoly of service responsibility. But there are certain primary and natural areas in which NGO's and citizens seem to be particularly suited.

In our consultation process, we were continually reminded of the potential within community agencies to mobilize citizens and community support for prevention, diversion and residential programmes, which appear largely underdeveloped in Canada as yet. Apart from purchase of service arrangements for residential services, these are areas which receive shockingly little priority. They are still without a broad mandate in any government in Canada. This, in the case of diversion, despite a considerable American experience upon which to draw some policy conclusions. Within those particular programme areas we discovered that the needs of the young, women, Natives and self-help groups are particularly acute. There is a general eagerness for NGO's to move into those natural areas, provided that governments can provide the incentives to do so.

There are other areas, such as parole and more recently probation, in which the NGO's work along with governments, sometimes with considerable disagreement and tension. These are services which involve social control, the use of authority and, at times, the exercise of coercive powers. These do not appear to be natural NGO roles, although they have had a very strong hand in the past development of these services. But they represent part of the "dirty work" that some governments, at least, will expect them to share if they expect to be partners in criminal justice.

Finally, there are areas of policy analysis and public education which appear to be natural areas for the NGO's who have expertise and interest in these services. Governments may put up a very strong debate about how policy analysis and policy input is carried out, but they will see a clear mandate to share with NGO's in the public education area.

Broad Roles for NGOs in Criminal Justice

1. Sharing with governments responsibility to prevent crimes.
2. Sharing with governments responsibility for keeping the peace, providing legal protection to citizens, providing alternate conciliation and reconciliation procedures and services, and diversion services.
3. Sharing responsibility in carrying out selected sanctions of the court.
4. Providing human services in which individuals under custody or control may choose to participate.
5. Providing an advocacy service for individuals or groups involved in criminal justice constraints.
6. Providing an independent, critical, monitoring and criminal justice developmental service to government and to the community.
7. Providing a major avenue for the mobilization and development of citizen participation and volunteer participation.
8. Providing services which encourage the co-ordination of NGO activity in Canada as well as co-ordination and most effective use of NGO and government resources.
9. Providing services to assure independent, NGO views and perspective in priority setting and planning by governments.
10. Undertaking major responsibility for public or community education programmes.

Specific Problems of the NGO's

There are a number of specific problems regarding the current NGO's in Canada, to which our subsequent recommendations must be addressed. We make it clear that these problems and issues are not found in all organizations, in all communities, or in all areas of the country. But we are of the view that they are problems which NGO's must consider if they are to strengthen their roles in criminal justice in Canadian society and if they are to become the mobilizers of citizen interest and effort.

1. There is lack of unity among the diverse NGO's in Canada, either nationally, provincially and, in many cases, locally, which weakens their position in relationships to governments.
2. There is too little active co-operation between existing NGO's and too little sharing of projects and resources. Working in isolation frequently leads to unproductive competition and failure to use resources effectively, or the duplication of resources.

3. The failure of some NGO's to organize themselves to assure citizen access to them, to encourage citizens to participate in and to influence their programmes and to reflect more faithfully the communities in which they serve.
4. There is no system of collecting data on NGO's in Canada to assist in planning, funding and utilization of their resources.

PARTICIPATION IN PLANNING

There is a danger, I feel, that the effectiveness of voluntary services will decrease rapidly unless the organizations which provide them begin to exert their influence directly on the policy-making processes, including the process of the allocation of resources.¹

We are in agreement with Szablowski that there can be no viable relationship for NGO's in Canada in the justice field in the future, without some access to the basic policy making processes of governments, to programme planning and to the process of resource allocation. NGO's are faced with two major problems. First, winning the right to participate, getting access to policy making, and second, developing the skills that are essential to the exercise of influence.

We conclude that it is a limited number of NGO's in Canada which seek participation in the development of basic justice policies. These are groups, like the Canadian Criminology and Corrections Association, which have no direct service function, but whose functions are liaison, policy analysis, standard setting, programme and legislative monitoring, education and social action. This would include a number of traditional service groups that have successfully combined reform and service functions in the past like the John Howard and Elizabeth Fry Societies.

Service organizations which do not concentrate visibly on reform issues seem to want a different level of participation, including adequate information on policies and a commitment to be consulted in advance of major policy change. Some of these service groups would be quite prepared, also, to engage with their peers and with governments to plan jointly for the use of resources and their allocation.

Basic Policy Planning

It appears to the Task Force that organizations concerned with influencing major policies, generally view issues from a very broad, if not a national perspective. Their concern is with broad criminal justice policy directions, which affect the quality of Canadian life. From this perspective they already provide, with varying degrees of competence, an independent source of informed opinion, analysis and criticism. They do propose alternative solutions and speculate, for public discussion, on the impact of solutions which are about to be taken by governments. The key aspects of this policy participation are: access to government planning at the highest possible level, effective knowledge of national trends, the highest competence in analysis, optimum contributions by independent citizens and complete independence of view. It is in the public interest to assure such independent policy input. There are many precedents in business, labour, science and the arts to be considered when the financing of such an organization is confronted. But an independent national organization must have effective channels for input from provincial and local areas, particularly from service organizations.

¹Szablowski, op. cit.

Resource Use

It is in the area of resource allocation that the Task Force found the greatest confusion, anxiety and frustration. In the delivery of criminal justice service, like other human services, there is perpetual evidence of fragmentation, lack of continuity and inaccessibility to service. Governments, of course, because of divided jurisdictions, already have difficulty overcoming these problems, even though they have the potential power to rationalize resources. As a matter of social policy, and in a desire to avoid further community dependency, we support the view that governments should not themselves undertake all the services. They should support and facilitate as many services in communities, controlled by communities, as the communities will accept.

It is our opinion that the service providers among the NGO's wish to participate in a different kind of planning. They wish to share with governments their perceptions of priorities and needs. They wish to know how governments see long term priorities. They wish to work together with governments, through consultations and joint planning to establish some rationalization of resources, which still allows them to develop, to be creative, as well as to identify and respond to new needs. They believe they require formal representation in the planning processes of how these responsibilities are to be undertaken, if they are to be assigned formal responsibilities. We believe that the validity of the NGO desire to participate in resource planning would be much strengthened if they could find ways for more citizens from the communities they serve to participate along with them in deciding how resources are to be used. Up to now many NGO's have neglected this vital dimension in resource planning.

Levels of Planning

We do not underestimate the difficulties of bringing together, in some planning process, diverse groups from the community and from governments. This is especially so where basic objectives may not be shared, where power is dispersed in a variety of government departments and where governments have not set out basic justice policies. We are aware also that the intentions of planners and the expressed desires for co-ordination and integration of efforts frequently founder and become discarded when planners find that they have no authority to back up their decisions.

What we urge is that governments which have the power and the mandates, whether they are dealing with the development of basic justice policy, or the allocation of resources and the setting up of programmes, should involve the NGO's and local communities to the fullest possible extent. We realize that this will require some form of NGO representation which must be worked out. We do not see any particular mechanism as being more suitable than others. But, as a basic principle, we believe that planning in criminal justice must somehow tap into local communities where justice services are delivered. Planning, therefore, should involve three tiers — local, provincial (territorial) and federal, so long as the two upper levels of governments share responsibility as they do now.

Basic policy planning. Major developments in justice service policies are likely to continue to take place under the strong influence of the federal and provincial (territorial) governments of Canada, so that efforts of the NGO's to influence basic policy planning must be directed at those two levels of planning. The framework for

criminal justice in Canada flows from a common criminal code and from federal legislation. Major administrative policy is developed at the provincial as well as at the federal levels and, in some cases, at local levels where some counties still administer justice services. NGO's may have different input into policy developments in their particular province than they wish to make to the federal government. As we see it, they have a particular opportunity, as well as an obligation, to bring to both provincial and federal planning mechanisms the experiences and the issues as they are perceived at the local level.

Service policy planning appears to be more logically centred locally, regionally or provincially. Problems, needs, resources and community responses are unique to localities, to regions and to provinces. It is at the local level that people may most easily trust one another to take initiative, to plan together, to utilize existing resources, to correct fragmentation and to avoid discontinuity. The assurance that ordinary citizens can participate in this kind of process may very well speed the process up. But local input must be related to the provincial policy makers and, in our Canadian system, to the federal government.

At the provincial level, service planning could possibly take place between government planners and representatives of major kinds of NGO services, who would be then obliged to encourage their local counterparts to participate directly, if this is not already happening.

Planning Mechanisms

There is a mechanism now in existence for policy planning input at the federal/provincial level, namely the CCDM. The Task Force believes that this federally inspired mechanism could be improved to take into account the activities of departments of Justice and or departments of the Attorney General. It should, logically, be a major channel of access for NGO policy input as well.

Several planning mechanisms have been developed by governments recently in Canada, in addition to the federal provincial CCDM. They do not all work well as yet. Several governments are attempting to develop, as Szablowski illustrates, a "comprehensive approach to criminal justice policy"² through the use of justice commissions or secretariats or criminal justice co-ordinating committees. They do not operate with perfection either. It is very difficult to go from the ideal to the practical without abusing ideals in the process.

What these planning mechanisms have in common is they provide no place and no voice for NGO's and citizens. We find this unacceptable. There is the implication that citizens and NGO's cannot be trusted in these processes, or that they have nothing useful to contribute. We assert, like others before us, that the peace and security of the community is the business of citizens and the NGO's which they authorize. It is a basic error to consider these matters as just a government concern. We believe that citizens and representatives of NGO's should have access and give advice at every level except Cabinet.

²Szablowski, op. cit.

The Task Force believes that the development of planning models at the local level will have to reflect the local situation. They will differ in form, structure, procedure and need for outside assistance in their development. They will require at least communication linkages with the provincial mechanisms.

This kind of planning will have to facilitate the right to disagree, the right to be different and the right of some groups to control their own affairs. But it will have to accommodate the concepts of community control by citizens and the need to utilize resources more effectively. The community must learn to develop its own priorities, as well as to determine how these priorities are to be met.

Specific Problem Areas

We have identified the following problem areas which must be dealt with if the future of NGO-government relationships is to be one of "shared partnership":

1. Major policy development in government is increasingly occurring, in isolation, with a heavy reliance on government experts and professionals to set the direction of policy. The actual decision-making process to arrive at major policy change is becoming very long and complex.
2. Very frequently, except where community consultation, specific consultation or public policy papers are used, the citizens affected by policy decisions and the NGO's which are organized around problem areas, have no opportunity to influence policy development.
3. Policy development in criminal justice matters, affecting as it will the liberty of individuals, affecting the use of force and coercive powers of the state, is an especially sensitive area to exclude the independent views of people outside government.
4. Programmes and service, the allocation of staff and resources, the acquisition and expansion of programmes and resources by governments in criminal justice, frequently occur without reference to other governments or departments of government and without the knowledge of NGO's already operating in fields of related services. This may lead to competition for resources, waste of resources, inappropriate deployment of resources where need is not justified or is misinterpreted, as the community perceives it.

FUNDING

Is it consistent to encourage the return of more responsibility for criminal justice to the community and its citizens — to make citizens less dependent on governments at the same time as expecting more financial support from governments to make that kind of social responsibility possible? This is one of the fundamental dilemmas around which the ideals of citizen participation and non-governmental involvement will be tested. It is our view that the current funding situation and the options open to community organizations make the problems of economic dependency less important than the risk of not being able to assure the strongest possible voluntary action in the justice field in this country.

Some Causes of the Current Funding Situation

We believe that the current funding climate demands that governments undertake a greater commitment to support the NGO's and citizen groups, not only with financial support but with all the forms of resources that are at the disposal of governments. This will mean that they will require a better appreciation of the funding dilemmas of the NGO's than they have had in the past.

The current funding situation has developed gradually over several years out of a number of influences. The clearest of these is found in the basic change in the traditional funding base of many NGO's, which for two decades and more had a measure of stability in community chest or United Way support. Those sources of funds provided for the core budgets of many agencies, in addition to the programme budgets of agencies as well. But that financial base, as we indicated earlier, has now begun to reach its upper limits, if not to shrink in real dollar terms and to erode as a potential source of funding. The shrinkage is related to inflation and rising costs and the erosion to changing expectations of those community funds that governments should take more responsibility to underwrite certain kinds of services including criminal justice.

But another group of NGO's emerged within a very different funding atmosphere in Canada, coincident with the levelling off of United Way revenues in most Canadian cities, and consequent restrictions on the entry of new agencies to that source of funding. These organizations cut their teeth during the period of active social experimentation of the mid-1960's and until the early 1970's, when the federal government in particular made a variety of short term funding sources available to deal with the troubles of the time.

The impact of the federal government's practice in such areas as OFY, LIP, LEAP and Secretary of State grants was a source of considerable complaint to us by government representatives from the provinces, and quite obviously has had a marked influence upon the current funding crisis. While provincial governments criticize those kinds of funding initiatives over which they have little control, some of the NGO's we saw used them to survive and saw them as the basis for some very creative community

responses to local problems in criminal justice. But we cannot escape the false expectations and the disjointed efforts that such short term initiatives create. Similar criticisms can be made about very similar provincial short term programmes, especially for crisis services.

There seems to be no question, in the swiftly changing atmosphere of the last decade or less, that growth in governments, growth in taxation revenues and in government spending have stimulated growth in non-governmental organizations. There is probably a direct connection between the confusion and diversity of government funding practices and the proliferation and confusion of non-governmental organizations.

Thus, the relatively few NGO's whose base was stabilized upon the relatively dependable source of community charitable givings, distributed roughly according to the community's perception of needs, were joined by a variety of groups that had different perceptions of needs to be met and methods of service. They survived or floundered on the basis of short term tax supported resources not charitable givings. They grew in number and quickly escalated their expectations of governments.

In an era when there was a relatively free flow of government funds, some pumped into the economy to make jobs, to meet crises or on the basis of pure expediency, the fund granting practices of some governments were clearly in a state of chaos.

Sim's conclusions about federal government practices are probably an accurate reflection of the practices of other governments, especially the more affluent.

The federal government's practices regarding grants to voluntary organizations are chaotic. Each department acts on its own initiative. Some departments use the grants device more than others. It is doubtful if any (federal) department has a strict and coherent policy of its own. Certainly no two are alike.¹

People in government, admittedly, raise questions themselves about funding practices. A federal example is illustrative:

Rather than depend on external departments to fund private correctional agencies, the Federal Corrections Agency should develop a funding policy applicable to private correctional agencies and obtain the necessary funds from Treasury Board. The funding policy should permit long-term planning by private agencies.²

That government funding policies were chaotic should not be surprising, since they were so frequently taken in ignorance of community reality. The general direction of policy toward social experimentation was based on political decisions and perceptions of the direction that society should take. Short term policy initiatives to create jobs, to keep people busy and to stimulate citizen action, were implemented in large part in isolated government departments, isolated from other departments and isolated from the communities affected by their decisions. That process tended to stimulate independent group decisions in communities, which were also taken in isolation. Small groups could perceive a need, successfully argue for government

¹Sims, op. cit.

²Solicitor General of Canada, *Programming in Federal Corrections*, Ottawa, 1976. (Phelps & Deurloo) p. 47.

support and not relate their action to what was already taking place elsewhere in the community. No mechanisms have been developed to bring governments together with new and old community groups to consider even a modest rationalization of resources.

At the very moment that the greatest number of organizations had been created in the sphere of criminal justice, as well as in other areas of social services, the economic axe descended. Governments quickly moved to restraint when expectations had been honed to their sharpest.

The period of economic restraint of October 1975 found governments without policies to assure the stability of proven NGO programmes or to phase out gradually those programmes which did not seem valid or supportable in the long term. Where some NGO's had multiple sources of government funds, the economic restraint left them in a position of carrying on certain programmes but without core budgets to properly support those programmes. But most of the organizations dependent on one source of funding had no option but to terminate entirely.

The Current Funding Situation

1. The NGO Crisis

All of the evidence points to the fact that the NGO's, with few exceptions, traditional or non-traditional, are currently facing serious financial problems if not economic crises. They are caught in a firm squeeze between the drying up of community sources of funds and the restraint in government spending. Many new projects started in the flurry of experimental spending by governments are terminating or have ended. Others are forced to follow government dollars in services, which may not be community priorities, in order to survive. New and smaller agencies, if they have no government contract, are forced to live a hand-to-mouth existence.

2. Present Funding Bases

Little progress can be expected in individual giving and in membership support, in communities, except for dramatic causes. Corporations provide some support for some organizations but not likely on a continuing basis. More frequently they give for capital purposes and projects, not for sustaining support. Foundations, which are a possible support for projects, tend to shift their priorities from time to time. They appear to prefer capital or developmental project grants, not to be a source of sustaining funds.

Although sustaining grants are commonplace in other areas of government, such as federal and provincial health and welfare departments and the Secretary of State, they are not used in the criminal justice field for some reason. The bulk of funds being transferred by governments to criminal justice related NGO's is in the form of fee-for-service contracts, which are renewable yearly. A less important proportion of government funding is that of demonstration project grants which are usually limited to three years. There is a long history of some organizations still receiving what at one time were *ex-gratia* grants. To the extent that they still exist, they are as close to the concept of sustaining grants as any of the funds that we can identify.

It is puzzling to understand why governments, whose budgets are assured for some two years in advance and whose fiscal planning is sometimes done up to five years in advance, can apply very different expectations to NGO's and to groups in the community. They seem to assume that NGO's are going concerns from which to buy some services when they need them. They use a business model which does not apply. If the NGO's are so valuable to the criminal justice services and if community support is so precious to criminal justice, why is it that these groups have to suffer the insecurities of one year grants and the counterproductive reporting measures that go with them? Why is it that such rigid controls are imposed on such a minuscule portion of the government budgets that are transferred to these outside groups?

It is also surprising that there are very few funds available for the variety of crises which have risen in the recent decade. These are crises which are frequently handled through confrontation with justice officials or are processed, not as social problems, but as police matters. Specifically they are the kinds of crises that have arisen in certain Native demonstrations and in the earlier street scenes which accompanied the drug "crisis" across the country.

3. Movement to Government Support

We see no evidence of the NGO's being able to develop new resources outside government. In fact, many remain in the Catch-22 dilemma of having to prove a base of community financial support before being eligible for any government funds. The so-called power that was said to exist in the "private sector" is apparently there no more, at least not in most parts of Canada. It is our firm conclusion that the NGO's will have to seek greater levels of support from governments.

4. Situation in Governments

With the exception of relatively recent purchase of service arrangements, we have to agree with the assessment of Sims. It was an assessment of federal government departments, but it seems to apply universally. There are many decision-makers around funding in criminal justice departments of government. There are a number of sources of funds, some with and some without public granting criteria. It is especially difficult to obtain information about all funding sources. We have the impression that decision-making is very much related to personal connections and biases. Who you know in government and how well you can write proposals appear to be as important as hard committee judgments. To the outsider it is a complex apparatus to approach. To the experienced project writer it is not so difficult.

There still seem to be very few linkages between departments and priority setting across the board in governments. Response to community crises is usually a matter of political response, not something that is prepared for as a contingency. Treasury Boards and Management Boards appear as big a mystery to some civil servants as they do to outsiders. The decision-making process and the budgetary cycle of governments now take some eighteen to twenty-four months. It is a long way from policy making to implementation, which makes outside organizations very remote from a variety of decision-makers at various stages in the process.

There are genuine difficulties for government decision-makers in the determination of the real value of services bought from outside. The perceptions of some government staff and non-government staff of each other, as Sims points out, complicate the matter further. As he says, the non-governmental groups see government officials as “wasteful” and the government officials see non-governmental groups as “ineffectual and inefficient”.³

Treasury and Management Boards have moved to rely upon fee-for-service contract models in criminal justice services and appear not to appreciate the position of vulnerability in which this places the NGO's. It is a laudable way of accounting for tax supported resources, but it will, if used as an exclusive kind of funding, lead to the demise of the NGO's. Used exclusively, the NGO's will not be able to maintain viable organizational capacity or any degree of flexibility.

Some of the fee-for-service arrangements also ignore the real costs of providing those services and the assurance that overhead costs of providing services are paid. This is especially true of residential services and to a certain extent in parole contracts. Neither do these contracts take into account the costs necessary to enrich and develop programme approaches within the services purchased. Nor do they take into account what is becoming even more urgent, the need to spend time in the community building support and acceptance for community-based programmes.

But behind the new demands of Treasury Boards, and the lack of consistent funding policies lies a very low level of general fiscal support for the NGO's. The level of this support is not at all consistent with the claims of governments that they require ever wider NGO and community involvement in their services.

5. Problems of Dependence on Governments

The ideal position would be for NGO's to be independent in all aspects because this should be one of their unique characteristics — independent of politics and representative of citizen interests. But economic independence is not likely to be achieved by NGO's.

They are likely to be more dependent on governments for support. Unless a new rationale of government funding assures responsible independence of voice and programming, the erosion of independence will be a continuing problem.

If the NGO is to be a countervailing force in society, that influence should also stem from the fullest possible responsible freedom. There is a marked danger, as many people have pointed out, of financial dependence on government weakening, compromising social action roles. Sims refers to this as the “tranquilizing” influence of grants.⁴

Much has been said about economic dependence on government to provide for service roles of NGO's. The majority of money is available to do the things that governments need and want to do. There is very little money available to do the things that “might be possible” or to meet needs that communities see. No NGO should easily enter into arrangements that dictate the direction of its services for all time.

³Sims, *op. cit.*

⁴Sims, *op. cit.*

Some Current Funding Options

One of the most straightforward options available would be for Canadian governments to take over and absorb the existing NGO's. Another is to fully finance certain kinds of services and give them a legislative base as is done in Holland. As we indicated previously, we reject both of these options. We prefer a mixed system which assures a vital place for citizens to participate and influence government from the outside.

In the short term, therefore, so long as there is no mechanism for resource sharing and planning in place, either at the community or the provincial or territorial levels, the funding options are fairly static.

Service contracts should be considered an option since they are favoured by government. We believe that they meet a number of government needs but they do nothing to assist in the stabilization of the NGO sector, unless their life can be lengthened. On the same problem of length, it is our opinion that they are a poor way to use existing resource capacity. But more important they do not meet the NGO need for being sustained.

Project grants too frequently do not have a developmental emphasis, in the sense that programmes developed successfully over a three year period have little chance of being reproduced elsewhere or to become part of continued service. It seems important, therefore, that the concept of sustaining grants, or the combination of sustaining grants plus service contracts or project grants, requires major acceptance by governments, as the first step in stabilizing the position of the NGO's.

On a longer term basis, there are a number of options that should be considered. We did not have the time to explore these options fully. We are not certain what are the proper forums for exploring them in any detail. But we are sure that the exploration should include representatives of the NGO's, who will be concerned that long term funding options do not create rigidities in their ability to develop programmes and do not remove decisions from them, as has been the case among quasi-governmental groups in Canada.

There should be a thorough exploration of the sharing of staff, not only among governments and criminal justice services, but between the NGO's and governments. There is a similar untapped potential for the sharing of particular leadership found either in government or NGO's. As has already been mentioned, most of the NGO's we saw were requesting the sharing of physical facilities and staff training facilities of governments. These are the kind of policies which should not be difficult to develop.

In our opinion, it should be possible, after a suitable assessment of all resources, for governments to designate a percentage of their total budget for the development of such new areas of service as diversion and to guarantee, as an incentive to NGO's, maintenance of those monies over a sustained period of time. One other possible government initiative could be taken, by the federal government, to begin to share costs with the provinces and the territories for the development of certain kinds of services, agreed upon as essential by the community.

The importance of the concept of cost sharing between the federal and provincial governments is absolutely vital. We believe that a very high priority in federal-

provincial meetings should be placed upon the development of policies, or legislation, to assure that federal and provincial funds can be funnelled into local areas as part of an overall development approach to criminal justice. The precedent already exists in cost sharing arrangements in related social policy fields, such as health and welfare, and should be taken soon to move beyond the piecemeal approach to funding in criminal justice.

Finally, one of the options is for the federal government to make changes in its income tax laws which create new incentives for individual taxpayers to share more of their incomes with charitable organizations.

Conditions for Grants

Whatever the grant structures or models that governments move to in the future, the NGO's will have to accept a more consistent level of minimal standards to become eligible for such grants. We believe that the existing NGO's will accept these requirements, but that standards are best developed in conjunction with the NGO's whenever possible.

We believe that the following principles should apply to the development of grants:

1. That evaluations, as a condition for a grant, should be based upon minimal standards for organizational management and programme operation.
2. That evaluations should emphasize self-evaluation techniques and peer group assessments.
3. That government services be subject to the same level of evaluation, where the services exist in the same field.
4. That the concept of accreditation, in its professional and legalistic sense, be rejected as a means of approving NGO's.
5. That all grants be extended for sufficient periods to assure programme stability.
6. That grants to new organizations be provided on a progressive funding basis.
7. That grants should assure the right of NGO's to take social action, criticize the funding government within constructive limits and to express independent opinions about the effect of services and to control organizational decisions.

In our consultation process, we have identified the following specific problems with respect to the funding of NGO's. We anticipate that they will receive the close attention and responses of governments.

Short Term

1. The emergency financial needs of some NGO's.

Long Term

1. Generally inadequate support of Canadian governments for their own justice related services.

2. Inadequacy of the share of justice service budgets which are allocated for the support and sustaining of NGO's.
3. Failure of governments and NGO's to plan together, to combine resources and to utilize existing resources effectively.
4. Conflicting spending priorities of governments and between government departments.
5. Lack of common criteria for government grants and lack of a single source of information on funding.
6. Concentration of governments on short term funding commitments, which result in waste and failure to provide a sustaining base for NGO's.
7. Lack of developmental, risk taking and crisis funding.
8. Need for more consistent NGO accountability for the use of public funds.
9. Need to separate financing of the NGO function of policy analysis and monitoring of the justice system from service functions.
10. Need to expand the nature of government support to other than financial resources.

PART IV

CONCLUSIONS

As the reader will discover, in this section we argue that it is imperative to develop a greatly strengthened and more stabilized capacity across Canada for NGO and citizen-based criminal justice services. We urge a new quality of partnership between governments, non-governmental organizations and citizens, one that is characterized by clearly shared responsibilities. We wish to put the person to be served at the centre of the joint efforts of this new partnership.

We have an equal concern that local citizens in local communities should have renewed and crucial roles to undertake in the development of services. This local emphasis, where the action is and where justice is experienced and felt, should be the base for tripartite planning of the future. That tripartite planning should include local, provincial (territorial) or regional, and federal governments, but always with the NGO's as participants at every level.

Our proposals will require the opening up of both government and NGO structures, the movement away from centralized to local decision-making, and a substantial shift in the attitudes of professional staffs, wherever they are. We want to assure a greatly improved capacity for the delivery of human services, but also a greatly improved competence in the NGO sector for independent policy analysis and monitoring of government services and proposals. In the long term, it will mean new ways of sharing resources, the development of new skills in working with citizens and the more frequent exchange of resources between the NGO's and governments.

Our recommendations will deal with the short term emergency funding needs of NGO's, as we see them, and will require immediate government response. But they will deal, in the main, with long term recommendations which can be acted on after careful consideration over a longer period of time. They are intended to set a general direction for the development of NGO/government/citizen relationships in Canada, which we believe will make the criminal justice services more human and responsive to community need.

RECOMMENDATIONS

I. Transitional Recommendations

The next 18 months will be a critical period for a number of NGO's in Canada, in terms of their survival and immediate stability. While we believe that the basis of stability must ultimately be found in carefully developed new relationships between NGO's and governments, we believe that it is necessary to take emergency action now, on an interim basis, to deal with the funding crisis in the NGO's.

We want to be certain that the NGO's presently operating in Canada will be assured of immediate survival. In some cases, it will be necessary to subsidize NGO's, in whole or in part, for 18 months in order to continue their existence. We choose that time span because it coincides with government budget cycles and because our longer term recommendations will in some instances take that period to consider and develop.

It will take that period of time to arrive at policy commitments on the part of governments, to review current needs and resources and to initiate discussions among NGO's at all levels. During this period, as well, a thorough inventory of services in Canada can have been completed and can serve as a key data base for future joint planning of resources. New programme plans should be held in abeyance and a freeze placed at existing man-year levels.

On this basis, therefore, we propose the following transitional recommendations:

1. That there be an eighteen month freeze on all staff positions in government criminal justice services.*
2. That existing government support level to NGO's be guaranteed for the next eighteen months but that NGO's, receiving this type of support, freeze all staff positions as well.*
3. That a complete inventory of NGO and government criminal justice services be documented on a provincial or territorial basis, where services are delivered. This documentation should be based on a common data collection method.
4. That emergency funding be provided to those NGO's unable to maintain their core staff and basic programmes.

II. Long Term Recommendations

Reinforcing Community Responsibility in Criminal Justice

We believe it is urgent to arrive now at a clear policy in Canada, which commits all governments to share more responsibility with citizens and community groups for criminal justice related services. We believe that this policy should not be developed in isolation. There is a need for governments in Canada, whether their mandates are in the social or other policy areas, to stimulate, encourage, sustain and reinforce the principle of optimum voluntary action and individual responsibility in all aspects of society.

*Special circumstances may call for exceptions.

There are many disturbing trends in society and governments have many preoccupations. Not the least of these trends is the drift into self-centredness, self-absorption, isolation, apathy or withdrawal on the part of too many citizens. There is an abdication of responsibility and a dangerous dependence upon governments to solve certain kinds of human problems. We rely too frequently upon technological solutions to human problems, which in the end, as Nelson suggests, moves us to diminish rather than reinforce our humanity¹. We are prone to delegate our dirty work. We deny our interdependence and abandon our mutual responsibilities.

The members of this Task Force are convinced that this general "malaise" in society accounts, in part, for the overload on the criminal justice services that is apparent across the country. The criminal justice services have become the dumping ground of too many problems that are more properly the responsibility of the community. These services have frequently been too willing to accept these extra burdens. In turn, the complicated forces at work in society define even more problem behaviour as the responsibility of these services. Communities thus raise their expectations that the criminal justice system can and will cope with that behaviour.

We note, in several government departments, a very rapid growth in the public services to cope with the overload predicament. We perceive a steady growth in all public services that deal with criminal justice problems and predicaments. Non-governmental criminal justice capacity in Canada has grown at a slower rate. Its services have diversified. But, relatively speaking, it is in a weakened, unorganized and unstable position. The fact is that some parts of those services are seldom far from collapse.

We believe that the overload predicaments faced by government justice services should be shared by communities, because the problems involved arise from the community and come to government by default in many instances. Citizens and communities should be enabled to accept more responsibilities for the problems which develop in their midst. A stable, competent and strong non-governmental organizations sector and leadership within communities must be assured to share this task.

Despite the drift to apathy, rootlessness and the loss of a sense of community, we have observed the development of opposite forces, which must be nourished, sustained and expanded. These forces are found among the many citizens and groups who have a strong need to commit themselves, to take part in society, to translate their concerns into action and to work with others to find solutions to problems. Such community forces may constitute only a vigorous minority, but we are optimistic that they can be mobilized to serve people, to influence the attitudes of their fellow citizens and to assume greater responsibilities. Citizens are quite capable of sharing the predicaments of governments. We believe that this community potential can be mobilized best by other citizens and non-governmental organizations within the community. But this will need considerable effort, specific skills and the support of government.

A clear commitment on the part of governments to share responsibility for criminal justice with the community would help to insure the continuing involvement of citizens in its broadest context. That involvement is especially crucial otherwise, because the state deals with issues of human liberty and punishment and with the

¹Nelson, *op. cit.*

exercise of legitimate force. As for the communities, they must be enabled to deal more directly with the issues of their outcasts, their deviants, their disadvantaged and their minority groups.

A clear policy commitment, which is not evident anywhere in Canada, is urgent now to remove the ambiguity, the uncertainty and the financial insecurity that characterizes the relationships between many non-governmental groups and their counterparts in government departments. It would provide a base for programme commitments and assure greater mutuality of effort.

We, therefore, recommend:

- 1. That all governments in Canada (federal, provincial, territorial and municipal) adopt a policy of actively encouraging, supporting and enabling responsibility of citizens and citizen non-governmental organizations (NGO's) in the criminal justice field, to the fullest extent possible, in co-operation with government services (statutory and other).**

Such a policy direction would confirm for Canada a "mixed" system of criminal justice services, instead of reliance on *ad hoc* decision-making and partnerships. It would mean a firm partnership arrangement in many criminal justice service areas with citizen groups. It would underline the need to work from shared objectives and resources.

Adoption of that policy would foster individual responsibility and democratic action. It would reduce confrontations between governments and citizens over government policies. It would expand a community support base for responsible government policy. It would assure a pluralistic and independent view from informed and experienced citizens, which we believe to be essential in a democratic society.

Utilizing Community Resources More Effectively

We believe that government departments and agencies responsible for criminal justice services across Canada have made inconsistent use of citizen resources and non-governmental organizations. The net effect is an under-utilization of the potential of community resources and citizen commitment.

We believe the inconsistency and under-utilization may be related to many factors. One of the major factors is certainly the absence of a firm policy commitment on shared responsibility. Without that kind of official policy, programmes will be developed in an isolated, unrelated way. Some departments of government may see an obvious advantage to utilize outside resources, others may see no advantage or have no interest.

It is our opinion that the absence of official policy to guide programme managers has reinforced the tendency of governments to think through their priorities in isolation from the community. Government planners may weigh what the community needs without any community input in the assessment process, except the views of fellow public servants. Seldom, in our estimation, are the views of experienced and knowledgeable community service groups sought in such priority planning.

Frequently, we have observed a feeling of mistrust between government departments and community organizations that work in isolation from each other. They seem to misunderstand each other's motives.

They form what seem to be unnecessary and wasteful adversary positions in the development of human services. They seem to ignore their common objectives.

Uncertainty of roles, responsibilities and expectations create stress between governments and non-governmental groups. Among non-governmental organizations themselves, this same uncertainty creates competition as well as territorial and survival struggles.

Another result of uncertainty and inconsistency is the tendency for the stronger organization in the relationship, that is government, to become manipulative in its "shopping" techniques when it wishes to purchase services which it needs but which the community does not necessarily see as a priority. On the other side of the relationship, non-governmental organizations may abandon their principles and priorities to fit the needs of government and to retain some role, even contrary to their stated goals.

We believe that it is wasteful and irresponsible to continue a situation where organizations in the same field, government and non-governmental, with many shared objectives, do not sit down together to share their perspectives on needs and problems. We urge them to set out service priorities jointly, with the co-operation of communities, for the use of resources, which in fact belong to community taxpayers but which they control and administer.

It is our view, in the absence of existing mechanisms for allocating the respective use of resources, that governments should immediately take the initiative in facilitating such a review process until new resource planning mechanisms are developed and are in place. This review process should reaffirm the principle that there are areas of responsibility that should be shared.

We, therefore, recommend that:

2. All government departments responsible for criminal justice services should initiate a review process to:
 - 1) identify activities and responsibilities now being assumed by citizens and citizen organizations;
 - 2) identify activities and responsibilities which should be assumed by citizens and citizen organizations.

The review, we think, should concentrate upon an examination of criminal justice service needs, identification of service gaps, actual populations being served, potential target populations, existing manpower resources, the collective costs of those resources and the administrative costs of delivering services. It should be a tripartite review process.

While it is a basic goal, in the long term, to develop local mechanisms for planning and sharing of resources, we believe that this immediate process, in so far as it concerns the delivery of human services, (as opposed to community organization, education or reform activity) should be begun at the provincial and territorial levels, because of the wide variations in patterns of services and needs. This process should include representatives of federal government departments where they have responsibilities to deliver services in the provinces and territories. It should include all partners in the delivery of services. It is not, however, merely an inventory of services.

The review in each province should include the full participation of NGO representatives, preferably chosen to represent the major service areas already in place.

The review process will vary in several ways from province to province. During these reviews there should be no additions made to staff.

The review process should be carefully developed to open up communication, along with the major objective of assessment of resources and needs. Knowledgeable citizens not connected with any of the services should be involved in the process.

Toward a Shared Partnership of Responsibility and Resources

The concept of “partnership” has long been used to describe the ideal relationship that should exist between non-governmental groups and governments in criminal justice in Canada. We believe that the intent of that concept was constructive and positive, but that it does not appropriately describe the reality of the power and authority in the relationship.

We believe instead that the emphasis should be upon the sharing of responsibilities between governments, citizens and their community organizations. We believe this to be consistent with the principle of moving more responsibility back to the community. It reflects the view that responsibilities and roles should not be divided on a monopolistic basis. It reflects our concern too that resources be shared and that the community should have a share in the responsibility of how these resources are used. We believe there is a substantial support for this emphasis across Canada.

We, therefore, recommend:

3. That the working relationships between NGO's, citizens and the criminal justice system be a sharing of responsibility on an agreed, co-operative basis, with negotiated, not exclusive responsibilities.

Suggested Areas of Shared Responsibility

We are convinced that in a country, so diverse in its needs and its resources and with its present divisions of responsibility for criminal justice, it would be a mistake to attempt a rigid division of responsibility between governments and community organizations. Such rigidities are unrealistic in certain areas of Canada, when few community organizations have developed.

Nevertheless, we believe that there should be a priority placed upon arriving at a general division of labour as soon as possible after a thorough review (where services are administered, in the provinces and in the territories) of existing service resources and needs as called for in Recommendation 2. This general division is essential to create stability, to reduce waste of resources and to share more effectively the limited resources that are available.

We prefer to use broad suggestions to assist community groups and governments to think together about the appropriate division of labour. We believe that the following principles should underlie the sharing of responsibilities and the development of working relationships.

- That the assignment of responsibilities should make the citizens or the community served by either organization less dependent in its ability to deal with its problems.
- That, where the service is community-based or focussed, the non-governmental organizations and the community should be looked to first as the source of service delivery.
- That, in the division of labour, the principle of primacy of responsibility be followed, but not so as to promote exclusive responsibility.
- That the division of responsibility promote the values of diversity, initiative, mutual support and co-operation and constructive competition.

It will be difficult to develop a balance in the sharing of responsibilities. The determination of these responsibilities should come about slowly after thorough discussion between the NGO's and governments, according to the needs of the provinces (territories) and regions of Canada. We believe that from a national perspective some broad suggestions of NGO responsibility can be made.

For example, it would appear to us that the NGO's are suited to concentrate upon prevention services and on diversion. They should also be able to put considerable effort into services to the courts from which they are too frequently absent. They should also be expected to provide the main resources for residential services, an area in which they have already developed considerable ability.

The division of responsibility, however, will have to assure that the identity of the NGO's is not transferred under pressure and that they do not become extensions of government services. On the other hand, they will, if they expect to share responsibility, have to undertake some of the "dirty work" of social control, usually considered the responsibility of governments.

We, therefore, recommend that:

4. The division of responsibility be made on the basis of primacy of responsibility.

Governments should assume responsibility to assure that services are provided to people in their custody, and that minimum standards are met in assuring services to all people in the criminal justice process. Governments should have primary responsibilities for law enforcement, prosecution, adjudication and for custody.

Non-Governmental Organizations should assume primary responsibility to organize communities to develop prevention, diversion, human services to anyone in the criminal justice process. They should have primary responsibility, as well, for community development, public education, independent policy analysis, critical reform and advocacy.

It is our conviction that the concept of shared responsibility should not mean any artificial divisions between which organization can undertake either helping or control roles.

Without such a sharing of working responsibilities the tendency to exclusiveness and to a monolithic approach to services will be encouraged. Without the movement to discuss general division of responsibility, mutual planning of services in Canada will be impossible.

Strengthening the Non-Governmental Organizations

More cohesive, stronger, better organized and more competent non-governmental criminal justice services are absolutely essential and urgent in Canada. They will not be strong and effective without the fullest possible participation of the communities they serve as individual organizations.

We are not in favour of promoting the existence of a monolithic non-governmental presence in Canada. While on the one hand, we argue for much stronger non-governmental organizations, we will not wish to see the development of a new kind of bureaucracy among the NGO's. However, on the other hand, we believe it is dangerous to be as divided and isolated as many organizations and groups are in this country. There are dangers too in becoming even more divided by the funding practices of governments, particularly their purchase of service contracts which may set one organization against another.

One of the ways that non-governmental organizations can strengthen themselves is to assure that they operate from a consistent base of citizen sponsorship and citizen control of their policies. They need to represent a wide constituency and a wider support base and to be more representative of the communities they serve than is now the case. That will take considerable effort and organizational commitment. That is the kind of strength that governments cannot ignore.

We believe that funding proposals, which we discuss later, should be designed to stabilize the existence of non-governmental groups, facilitate greater cohesion and help the NGO's to focus more strongly on the development of better methods of service, upon community development and the education and mobilization of citizens.

In the allocation of resources to help strengthen the NGO's, it is our view that there should be several overriding principles to guide the best use of short resources.

- The majority of resources (in whatever form) should be concentrated in the provinces and in the regions closest to the delivery of community services. They should be concentrated there to foster NGO co-operation, cohesion and the development of more useful human services, to strengthen the NGO's in those functions for which they are best suited.
- More resources should be allocated to develop an independent national capacity in Canada for criminal justice development, including standards, monitoring, policy analysis, production of basic educational materials and policy criticism and advice and influence of the highest level possible in governments.
- Relatively limited resources should be allocated to the strengthening of the liaison, co-operation and consultative functions of national service organizations. Instead they should be encouraged to pool their resources and expertise while not losing their identity.

We believe that the unique values of NGO's will lie in their capacity to mobilize and involve citizens in their services and in their capacity to provide to government, for the public good, a competent level of independent criticism, consultation and advice in policy development.

We, therefore, recommend:

5. That NGO's take the initiative at the provincial or territorial level to begin discussions among themselves, about mutual co-operation. If necessary, government staff time could be loaned to facilitate these discussions.

This could include the identification of areas of joint ventures and co-operation, identification of service gaps and areas where they require technical or other help. (In some provinces, they might wish to meet according to established common areas of services).

6. That NGO's existing at the national level, which act as co-ordinating, liaison or federating forces for service organizations, meet over a period of time to exchange information, priorities, to identify ways they can pool their efforts or their representations.
7. That NGO's at the local level be provided with incentives to work co-operatively with their counterparts in public service delivery, to identify local service needs, potential areas of co-operation and shared programmes.

We believe that the inherent value of the diversity of NGO initiatives in Canada may be obscured if they fail to take co-operative action and to be mutually supportive. Should they not achieve some measure of solidarity, it is likely that governments will be forced to rationalize their activities.

Controlling the Impact of Government Policy Initiatives

We recognize the positive policy initiatives of many governments in Canada in the criminal justice field, most of them major advances in justice policies. We recognize the reality that some policy thrusts are not necessarily advances, but reactions to critical events in society. Both kinds of policy thrusts (positive and reactive) have immense implications for non-governmental groups and organizations. What sometimes escapes some policy planners are the actual effects on community agencies when policies are translated into programmes. One of the obvious effects is the sudden availability of programme money or the sudden termination of funding in other programme areas.

We are concerned with three kinds of government decision-making.

- a) The initiatives taken by different ministries or departments of a government, which appear to be taken without mutual planning, or without appreciation of the priorities in a related ministry.
- b) The initiatives taken by one level of government in the same or similar policy field of another level of government, without mutual planning.
- c) The crisis oriented policy decisions of governments intended to deal with short term issues but which, in fact, result in long term shifts in resource allocation.

We quite appreciate the complexity of governmental and inter-governmental decision-making. We support fully the kinds of mechanisms which have been developed in some provincial governments and in federal-provincial relations to deal with this level of planning and co-ordination.

We wish to emphasize the confusion some of these decisions create in community groups, the "chasing dollars" reaction they set up and the lack of stability they create

for some organizations. Unless the numbers of centres of money granting power are reduced and their own internal inconsistencies and competition are controlled, precisely the same competitiveness and inconsistency will be reflected in non-governmental groups. There will be unrealistic aspirations raised in some community groups or the taking up of priorities which are not consistent with community priorities. There is a serious risk that competitive government programmes will lay too heavy an expectation on community acceptance and tolerance at various times and places.

Finally we are concerned that such a confusion of decision-makers and conflicting priorities may stall the development of substantial shifts of resources to such options as diversion and services at the front end of the criminal justice system.

We, therefore, recommend:

- 8. That federal-provincial committees which are planning major shifts in service policies or resources consult with or inform representatives of the NGO's about such changes.**
- 9. That federal or provincial policy secretariats or departments be responsible to maintain a liaison with, consult with and inform representatives of the NGO's about priority decisions of which that secretariat or department is aware.**
- 10. That NGO's, on their part, inform governments of proposed shifts in policies or plans.**

Strengthening the Role of Citizens in Planning

There is an important concept, "citizen participation", which is frequently emphasized in relation to justice services. It is our view that, in actual practice in the criminal justice system, the opportunities afforded to citizens to influence policies and to plan resource use are extremely limited. Professional control dominates both government and non-governmental decisions. We do not see this in a conspiratorial sense, like Shaw who said "all professions are conspiracies against the laity". It is rather a function of the age of specialization and experts and the age of delegating what is complicated to the experts. We believe that it is important in principle to find every opportunity to introduce citizens back into the criminal justice system, certainly with clear responsibilities and preferably with powers of decision-making. We believe that citizens have an important and vital role to play, not only as volunteer helpers, but as decision-makers. We would like to see a strengthening of their responsibility to share in the control of resources, in the setting of policies and in monitoring justice services.

We, therefore, recommend:

- 11. That a standard condition for the approval of any NGO for a government grant be clear evidence that it is under the control of and answerable to a defined membership body of citizens.**
- 12. That every planning and co-ordinating body, set up jointly by governments and NGO's to develop criminal justice policy and to allocate resources, include a specific minimum representation of citizens not professionally or vocationally occupied in the criminal justice services.**

We are quite aware of the difficulty of outside citizen groups contributing to policy at certain levels of government decision-making. We see their most effective influence as policy makers where general community influence is most required, in

prevention and in a variety of community services. But it is our opinion that wider opportunities should be developed above that level.

NGO's and the Planning Process

Few will deny that the planning process in governments, like the budgeting process, has become extremely complex and increasingly reliant upon experts and professionals. The perception of outsiders is that it is essentially a closed process not open to scrutiny, except at the discretion of officials. The reality is that it is more open in some Canadian governments than in others. It is geared, as it should be, for the examination process by elected representatives. If policy directions are to be influenced by "outsiders", that influence must be based on the highest possible level of competence but also upon the views of interested citizens.

We recognize that some governments have been consistent in using such devices as consultations with outside groups and public circulation of policy proposals. The price of such procedures may be to slow down the decision-making process. In some matters, we believe this public consultation is a small price to pay. This is especially so when parliamentarians admit that they are now having trouble coping with the volume and the complexity of policies presented to them for consideration in that part of the democratic process. These double checks through interested citizen groups are vital in the criminal justice field where the liberty of individuals is at stake, and, where the state has the power of force and coercion at its disposal. There should be more, not less, access by outsiders to the deliberation process, through as many mechanisms as possible.

It is our view that this emphasis in the justice field would increase the sense of public commitment required in criminal justice and reduce the sense of dependency evident in most communities. It is consistent with the call of experts and governments for community participation. It is essential that more of the public should be encouraged to scrutinize the apparatus which protects them and the policy development behind protective programmes. It is too sensitive an area of social policy from which to exclude the independent views and perspectives of people outside government.

We recognize that there are several levels of planning and points of entry or access to the process and methods of participation. It is not our view that outsiders can participate in final decisions, but there should be more opportunities to influence decisions, to receive information about major and other policy proposals.

Our recommendations, therefore, deal with three levels of planning in government.

Resource Planning and Allocation
Programme Development
Basic Policy Development

We believe that the nature of outside consultation should vary with the level of policy development. The extent of access should vary as well.

The challenge of relating existing or potential resources to actual needs in the criminal justice field remains a very complex and unresolved problem. It is very

difficult to decide upon needs because they may be interpreted on an unlimited basis. It is our opinion that the extent and nature of need should not be determined by isolated independent organizations as is now the case, but by some process of pooled perceptions. We believe that the perceptions of governments should be tested and developed against the perceptions of non-governmental groups and citizens.

These perceptions must reflect more of what is apparent at local levels, but still within the reality that the money raising powers of those localities are limited or have been removed by senior governments. Part of the challenge is to relate unique, local needs to the resource generating powers of senior levels of government, provincial and federal. Another part of the challenge is for local communities to accept the reality that some overall priority setting must occur if some equity is to be achieved in resource distribution.

We stress, in our recommendations, the necessity of making tripartite planning work, that local, provincial and federal decision-makers plan together and that they involve representatives of the NGO's in their processes.

This kind of planning will require quite new attitudes to "outsiders". It will require new skills for people both in and out of government. It will require the testing and development of new mechanisms for planning and new adventures in resource sharing. Part of the resource sharing can be in the exchange of staffs, in governments and in NGO's, who already have strong skills and a commitment to greater co-operation.

We recommend with respect to *resource planning and allocation* and *programme development*:

13. **That governments facilitate the development and exploration of mechanisms for NGO/government co-operation at the local level. The mechanisms should function to co-ordinate resources, identify community needs and allocate or reallocate responsibilities for local services. These "criminal justice councils" or "justice service committees" should be allowed to develop according to the needs and organizational patterns of local services.**
14. **That provincial and federal and territorial governments, as a matter of policy, develop committees on programme planning and priorities and resource allocation in the criminal justice field, which should be tripartite (provincial-federal-local, with the NGO's being represented at every level).**

One of the obstacles to NGO participation in government planning committees, apart from the questions of principle, access and power, is the issue of who represents the views of the diverse NGO's in Canada or in any one province or territory. We do not feel that the issue of representation should be used as a block to NGO participation. We are of the view that NGO's have the maturity, responsibility and the interest to work out the questions of their own politics.

Therefore, in the matter of representation on any kind of planning group and as methods of receiving NGO and citizen input, we recommend the following:

15. **That representatives of the NGO sector, nominated from amongst themselves, be given consultative status on all major inter-governmental planning bodies in criminal justice.**
16. **That all major government proposals for legislative change (e.g. Young Persons in Conflict with the Law) in the criminal justice field should be examined by citizens and**

interested citizen organizations, through the use of community consultations and/or public policy papers.

We believe that the conflict created by the presence of outsiders in the policy-making processes of governments can be resolved through attitude changes, education of participants, clarification of citizen and NGO powers and limits, and through a new atmosphere of openness.

While we have emphasized throughout our report the need to develop a strong NGO sector which can concentrate upon the delivery of services at the local level, we are convinced that the potential of those services will only develop if the NGO's have a greater sense of unity and identity with each other. That unity is necessary, not only within specific areas of service, but there is a need for the unity of all the different kinds of NGO's on a provincial and a federal basis. At this point in Canada, there is no mechanism to encourage this unity or to strengthen and develop local services through advice, support, information exchange and consultation.

It is our opinion that there is also a special need, at this time in Canada, for a strong, independent, citizen controlled and community linked NGO, with the capacity to monitor, analyze and criticize criminal justice services and policies. That type of function could be coupled with standard setting and, logically, to the development of public education materials and techniques, available for delivery by local communities. The mechanism for NGO unity could be combined with the organization for policy analysis.

It is in the public interest that such an independent Canadian capability be developed by the NGO's. It is not an attempt to control by a process of centralization. It is, instead, an attempt to combine and capitalize upon the isolated efforts of diverse groups and to bring their views and experiences, as well as the views and experiences of citizens, to the national level. These views could strengthen staff analysis and mean a greater credibility in government forums and planning bodies, because they come from a constituency of citizens in Canadian communities and their NGO's.

The history of attempts to develop such a national capacity for NGO's is a long one, never reaching its potential and fraught with many obstacles. We believe that it is essential now to provide the NGO's with a common meeting place on a Canada-wide basis, to exchange ideas, to foster their development and for mutual support, along with a national capacity for policy analysis and input to governments. We believe it is possible to combine these functions in one Canada-wide association with necessary links to citizens and to local and provincial areas.

We do not believe that an organization with these capabilities can be developed overnight. We believe firmly that it would be an unfortunate mistake if government were to set up such an organization and then turn it over to the NGO's. People in the existing NGO's and interested citizens, with appropriate consultation from people in governments over a period of time, should work toward the development and refinement of the association which we propose.

The initiative to develop this new national capacity, to strengthen the presence of the NGO's in Canada, cannot be delayed. It cannot occur in a vacuum. It should take advantage of the knowledge, skills and good will of people in associations existing

across Canada. It should build upon the continuity of effort provided by the CCCA and its predecessors over the past twenty years.

It is our judgment, however, which may not be shared by all, that the present CCCA, despite its past achievements, does not have the capacity or the resources to meet the expectations and to fulfill the roles which we envisage. Neither is its structure consistent with the emphasis upon citizen influence and citizen policy control which we feel to be essential in the association. Nor does it have the linkages to community services which we believe are necessary.

But the CCCA could play a vital role, along with others across Canada, including interested citizens, in the development of a new association, with new structures and new programme capabilities.

In order to assure the development of this new capacity in Canada, we believe that governments should be asked to make substantial block grants comparable to the kinds of grants that have been provided to set up such organizations as the Vanier Institute for the Family, the Canada Council and the Economic Council of Canada. Preferably, the funding would be on an endowment basis with the original block grants being matched by special appeals to foundations and corporations in order to place the association on a sound footing within two years.

We recommend, with respect to *basic policy development* in government:

17. That a Canada-wide association for the development of criminal justice be established outside and independent from governments.

It should have as a major function the analysis of criminal justice policy and the initiation of policy proposals.

It should provide a major means for NGO's to come together and strengthen their initiatives.

It should have access to the highest level of government policy-makers, on a consultation basis. It should be expected to comment publicly on impending or decided policies and programmes, based on its expertise on legislation, policy development and service programme. That expertise should be part of the organization, or it should have access to such expertise.

Its *objectives* should be:

- a) to provide strong and independent policy analysis
 - to propose policies
 - to monitor government policies
 - to set standards
- b) to facilitate the co-ordination of NGO's by and for NGO's, to help assure the survival of the NGO's
 - to provide an access from governments to NGO's and the community
 - to provide NGO and community access to governments
 - to provide advice to community groups
 - to provide staff training and development
- c) to provide community education materials for use in communities.
- d) to provide information, liaison and a reference centre for the public
 - to provide publication capacity
 - to provide for public forums.

Its characteristics should be:

- a) it should be representative of the country,
it should involve regional/provincial/territorial groupings, but stress a community base.**
- b) it should be democratic, i.e. controlled by a defined membership body of citizens.**
- c) it should be non-profit.**
- d) its membership should be open and voluntary.**
- e) it should be bilingual.**
- f) it should function for the public good.**
- g) it should have linkages with governments and their services.**

Toward a Stabilized NGO Funding Base

It is inherent in the nature of NGO's in criminal justice, just as in all other forms of voluntary action, that they should not take on permanency in all their roles and structures. In a democratic society, there should be the promotion of an interchange, a constructive tension which implies a continuous evolution, however slow. We believe, however, that the special values of NGO's cannot be assured without some assurance of stability and measure of continuity.

We believe the stabilization of funding is a very serious and urgent problem. The NGO's in Canada, relatively speaking, operate as do governments, within an external atmosphere of relative affluence. Yet, the NGO's are chronically short of resources. There are areas of very serious neglect in the allocation of resources in Canada. In other words, it is our view that we do not use our resources wisely or well, in or out of government. We suffer from affluence, from too many centres of money granting powers. This in turn promotes struggles for power, building of empires and single perspectives on problem solving. We are stuck with some monstrous realities. Despite our vast resources for education and social welfare, despite our relative affluence, we are faced with the facts that at the back end of all our social systems we find it necessary to hire one full salaried staff member for every person that we watch and keep in custody. This is a measure of the "malaise" that the citizens and NGO's must share.

We conclude that in the medium term, without some dramatic change in public attitudes, the NGO's will have to rely upon governments to help them gain stability and strength. This, as we have indicated, will mean a new kind of reliance upon and relationship to governments. We believe that there is no option but to work jointly with governments, co-operatively. This will mean a commitment to reassess needs, to examine community resources and priorities rigorously, to have more open sharing of information and to achieve a measure of rationalized use of resources.

It is our opinion that the use of government resources should not be limited to cash grants or payments for services, but it should include the whole range of resources, including:

1. special tax benefits*

**National Advisory Council on voluntary action, is expected to make recommendations in this area, based upon extensive examinations of issues and options.*

2. loaning of skilled staff
3. sharing physical facilities
4. sharing staff training resources

In making recommendations for the movement toward government as a source of stabilization, we do not assume that all NGO's should depend entirely upon the resources of governments. For some NGO activities, total dependence will be necessary at their stage of development. For others, a period of sustained stability may allow them to find other bases of support or methods of combining their own resources, so that a mixed system will have a mixed funding base.

We, therefore, recommend:

To achieve stabilization

18. That the principle of sustaining grants be established in criminal justice services as a major means of assuring a viable NGO sector in all Canadian provinces and territories, and in the federal justice services.
19. That sustaining grants be assured to organizations making application, initially on a progressive funding basis and, subsequently on a five year basis, subject to review of the organization at three years.
20. That demonstration grants and service contracts be awarded on the basis of organizations meeting organizational and service standards, and be up to three years in length.

To reduce the waste of NGO and government time

21. That governments assign responsibility to a single source for information on funding, funding criteria and fund granting procedures, possibly through the association for the development of criminal justice recommended in 17.

To widen the kinds of support and assistance

22. That governments loan or second staff and/or provide educational opportunities to NGO's requiring assistance to develop budgeting, financial planning, accounting and evaluation standards. This should include the loaning and sharing of facilities and openness to requests for other kinds of assistance.

To assure a developmental thrust within NGO's and to assure the support of self-help and responsive crisis services

23. That government funding policies should provide special financial resources for the demonstration and development of new service modes, for crises services and for "risk" services which can best be explored or carried out by NGO's.

To assure the most competent provision of policy analysis and advice, independently, outside government

24. That the analytical and critical functions of NGO's be financed separately from service operations.

To assist governments to assure better standards and accountability among NGO's and to assure the best use of resources at the local level

25. That an advisory capacity be developed for the use of governments, foundations and other fund raising bodies which can advise on standards and priorities for sustaining and demonstration grants.

Possibly this responsibility could be incorporated in the association proposed in recommendation 17.

26. That joint government-NGO funding allocation committees be used at provincial and local levels.

COMMENT:

Once standards have been established in the field, the possibility of a central fund granting council should be considered by governments. At the present time, because of the nature of divided jurisdiction and contractual relationship, it is our view that such consideration would be premature.

27. That our report be made public, as soon as possible, as part of an implementation process.

APPENDIX “A”

BRIEF DESCRIPTION OF A SAMPLE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (NGO)

List of non-governmental organizations

	Page
1. ConVerse	168
2. Kindred House — Community Corrections for Women	169
3. Yukon Indians and the Law Committee	171
4. John Howard Society of Ontario	172
5. Alberta Seventh Step Society	173
6. Les Ateliers Dominique Inc.	174
7. Native Counselling Services of Alberta	175
8. John Howard Society of Saskatchewan	176
9. Association des Services de Réhabilitation Sociale	178
10. Association des Membres des Centres Résidentiels Communautaires du Québec	179
11. Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association	180
12. St. Leonard's Society of Canada	181
13. National Association of Friendship Centres	183
14. John Howard Society of Canada	184
15. Canadian Association of Elizabeth Fry Societies	185
16. Canadian Criminology and Corrections Association	187
17. Unison	189
18. X-Kalay Foundation Society — Vancouver	190
19. Fortune Society — Toronto	192
20. Operation Springboard	193
21. X-Kalay Foundation (Manitoba) Incorporated	194
22. Let's Face It	195
23. Le Tremplin	196

Organization: ConVerse
Address: 444 River Avenue
Winnipeg, Manitoba

Purpose:

To broaden public awareness about corrections and related aspects of criminal justice, breakdown stereotypes about the "criminal", provide accurate information and provide a balance to sensationalism in the media.

Program Description:

ConVerse is a community education project about corrections and criminal justice. Programs are carried out in schools, church groups, service clubs, etc., on a one-shot, workshop, or course basis. The organization is comprised of inmates, community people and criminal justice professionals, many of whom are volunteers in the ConVerse speakers bank. From thirty to fifty volunteers are involved.

ConVerse serves also as a resource centre and library to individuals and groups. It has been involved in co-producing several television programs related to corrections.

Management:

ConVerse has a staff of 2½ persons and is directed by an 18-member advisory council comprised of nine inmates and nine criminal justice professionals.

Target Population:

The general population.

Funding:

The funds for the organization during its first year of operation have come from a LIP grant and from a foundation and a church. Second year funding has come mainly from foundations.

Organization: Community Corrections for Women
House: Kindred House
Address: 9918 — 111 Street
Edmonton, Alberta

Introduction:

Community Corrections for Women was a pilot project which commenced operation in March of 1972. To date, the organization has been mainly a “street” agency, however, in the last few months of 1974, a residence and funding was obtained to provide a residential program for women involved in the criminal justice system. Community Corrections for Women also has a board of directors encompassing various professionals and non-professionals who have a concern for women in conflict with the law.

Purpose:

The object of Community Corrections for Women is to provide an alternative to imprisonment for women, through a supportive community environment. The program, as offered by the residence, attempts to provide a non-threatening atmosphere where individuals will be able to proceed at their own pace in finding alternatives to lifestyles which they themselves have found unsatisfactory.

House Description:

Kindred House is located in an older residential area of the city, immediately south of the General Hospital, the location being within close proximity of the downtown area and within short walking distance of bus routes and community facilities. provides an excellent facility as a community-based residential centre. The house itself is well maintained and provides accommodation for 8 to 10 women in 4 bedrooms.

Program Description:

- 1) 24 hour supervised residence;
- 2) individual, referral counselling;
- 3) employment and/or education placement;
- 4) supervise and organize a weekly program at Fort Saskatchewan Correctional Institution;
- 5) weekly house meetings with residents and three staff members present. Planned programme activities ranging from films, handicrafts, birth control/ v.d. information, instruction on filling out job applications, resumés, etc., make-up and hygiene, and recreational activities. Most often volunteers take part in the weekly house meetings;
- 6) outreach base — the house also operates as a base for outreach clients to maintain contact with C.C.F.W.

Admission and Selection:

Referrals are usually made directly to the house and decisions as to suitability are then made.

Clients are females on *probation, day parole, parole, remand, temporary absence, and post-release*. Common referrals: Alberta Solicitor General, National Parole Service, Outreach and Legal Aid.

Residential Rules:

- 1) No drugs or alcohol on premises;
- 2) Curfew — 2:00 a.m. — Fridays and Saturdays
12:00 p.m. — Other days
- 3) Residents must participate in the various activities of the house;
- 4) No violence of any kind in the house. Residents will be asked to leave if they are violent;
- 5) Five violations of curfew in one month are grounds for discharge from the house, but final disposition is made in consultation with co-ordinator, staff keyworker, and the appropriate outside supervisor i.e., National Parole, probation officer, etc.

Funding:

Alberta Solicitor General, Social Services and Community Health, Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, donations, City of Edmonton, foundations.

Length of Stay:

Open-ended.

Organization: Yukon Indians and the Law Committee

Address: 22 Nisutlin Drive
Whitehorse, Yukon

Purpose:

To improve relationships with police, corrections and other official agencies and to present Indian concerns to official agencies and to implement appropriate programs.

Description of Activities:

The Committee provides a liaison to police and the correctional centres for juvenile and adult offenders. The participants on the Committee are active in various projects with a preventive orientation.

Management:

This is not a formal organization but an *ad hoc* group of volunteers without staff. The Committee has representatives from the following, in addition to two concerned citizens:

Yukon Association of Non-Status Indians
Yukon Native Brotherhood
Yukon Indian Women's Association
Yukon Native Youth.

Target Population:

The Native population in the Yukon.

Funding:

No budget — seeks funds for projects as required.

Organization: John Howard Society of Ontario

Address: 168 Isabella Street
Toronto, Ontario
M4Y 1P6

Purpose:

To provide constructive services to citizens whose relationships to the community are impaired, who have been or are in conflict with the law; to inform and educate citizens about crime and criminal justice issues, to encourage and initiate responsible citizen action to improve the community's response to crime.

Program:

Sixteen branches in various communities throughout Ontario provide services to offenders (and their families) who have been identified but have not been committed to institutions i.e., diversion projects, attendance centre, work preparation programs, extended use of probation, community service orders, etc.

Services to those offenders (and their families) who are or who have been in prison i.e., liaison between offender and community, assistance to released inmates, and pre-release planning, etc.

Reform and criminal justice development activity i.e., advocacy for reform of legislation, policy, social and correctional issues.

Enabling citizens to become informed about crime in their communities and involved in seeking solutions through their active participation in the work of the agency and through pamphlets, films, video-tapes, radio spots, TV promotion, speakers, etc.

Management:

Volunteer board of approximately thirty persons, half of whom represent the various branches across the province.

Target Population:

Male offenders and potential offenders.

Funding:

United Appeal, federal and provincial grants and contracts for services, foundations, memberships and donations.

Organization: Alberta Seventh Step Society

Address: 340-21 Avenue S.W.
Calgary, Alberta

Purpose:

Based on a philosophy of self-help, to assist individuals in conflict with the law to live useful and productive lives in society.

Program:

- Parole supervision
- Counselling (individual, group and family)
- Seventh Step program
- Residential facility (14 beds)
- Life skills program
- Alcohol and drug abuse program
- Recreation
- Emotional growth program

Target Population:

Offenders on day parole, parole, probation, remand, temporary absence. An assessment is made of the suitability of the persons asking for or referred to the agency. The program is oriented to males but, under certain conditions, females will be accommodated.

Funding:

Federal (Solicitor General) and provincial (Solicitor General, Social Services and Community Health, Alcohol and Drug Abuse Commission) governments.

Organization: Les Ateliers Dominique Inc.

Address: 20 rue Cousineau
Hull, Québec

Purpose:

To re-train for, and re-integrate offenders into, the work force.

Management:

Seven or eight staff (director, bookkeeper, two ex-inmate counsellors, shop foreman, criminologist, two secretaries and a receptionist) under the direction of a board of directors made up of citizen volunteers, criminal justice professionals and ex-inmates.

Program:

Furniture repair shop which provides evaluation of work habits and abilities of the trainees, individual help to trainees in acquiring work habits to enable them to enter the labour force, individual counselling and information about alcohol and drug abuse, debt management and consumer laws. The workshop attempts to provide a work situation as close as possible to the one existing in private enterprise.

Target Population:

Approximately 30 trainees who are male offenders or ex-offenders over seventeen years of age.

Funding:

The budget is provided by the Department of Justice of Quebec.

Organization: Native Counselling Services of Alberta

Address: 10250 — 102nd Street
Edmonton, Alberta

Introduction:

Native Counselling Services is a service organization of people of Native ancestry that is registered under the *Societies Act* of Alberta.

Purpose:

To provide assistance to Natives involved in the criminal justice system in the province of Alberta.

Programme:

- Courtworkers in various courts of Alberta to assist Natives who are charged or involved in cases being tried in the courts.
- Native counsellors in correctional institutions.
- Training program for courtworkers and other counsellors.
- Parole community investigations and supervision.
- Legal education programme to improve understanding between Native people and others in the criminal justice system.

Target Population:

Natives (status and non-status) of all ages who are involved in the criminal justice system.

Management:

A seven-member board of directors selected from a list of nominees from the Native political organizations. The board gives broad policy direction to the executive director, his two assistant directors (one is responsible for the northern part of the province and the other for the southern part) and the many staff established in the various regional offices.

Funding:

Foundations, parole contracts, Canadian Penitentiary Service, Alberta Department of the Solicitor General and the Department of Social Services and Community Health, Federal Department of Justice.

Organization: John Howard Society of Saskatchewan (Community Justice Services)

Address: 3 — 1736 Scarth Street
Regina, Saskatchewan
S4P 2E9

Purpose:

The John Howard Society Community Justice Services seek to reduce the impact of criminal experience for all members of the community, the offender, the victim, their families and others directly or indirectly affected.

Branches:

The John Howard Society of Saskatchewan maintains four councils (Regina, Moose Jaw, Saskatoon, Prince Albert) which provide direct service to clients.

Program Description:

The provincial office of the organization concentrates on disseminating information about the criminal justice system to the general public, on consultation to community groups in the identification of problems and the development of activities in response to the problems and on legislative and procedural reform through preparation of briefs, studies and representations made to appropriate governmental bodies.

The four councils concentrate on the provision of direct services (counselling, finding employment, representation at court, residential services, financial assistance, services to juvenile offenders, restitution, mediation-diversion, assisting victims, fine option administration and various services to offenders in institutions).

Management:

Provincial Board: members elected in equal proportion by each local council. Responsibilities include: management of the provincial office; co-ordination of overall programming and financial development and staffing policy; and initiation and management of such projects that have a provincial significance and are compatible with the activities of local councils.

Local Councils: members elected from general membership in individual areas. Responsibilities include: management of local office; program development, maintenance and review; establishment of local priorities for programming, public education, etc.

Provincial Office: administration of provincial programs and activities; staff management and consultation services for all offices; financial administration for all offices (this does not involve questions of funding or resource allocation); consultative services to local councils and committees; administration of those programs and activities benefitting from such centralized administration.

Local Offices: administration of local council programs and activities; staffing services to local councils and committees; delivery of direct services and provision of consultative and support services to other local organizations.

Target Population:

Provincial office — general public. Local councils — any person or family or group directly or indirectly affected by the administration of justice.

Funding:

Federal and provincial grants and contracts for services, municipal grants, foundations, United Appeals (for councils only), etc.

Organization: Association des Services de
Réhabilitation Sociale

Address: 4217 D'Iberville
Montreal, Quebec

Purpose:

To bring together in one association the general and specialized agencies and organizations in the province of Quebec which are interested in the social readaptation of the adult offender.

To foster the establishment or the development of services to the adult offender.

To encourage the development of a correctional policy inspired by the principles of social justice.

Program:

Advocate on behalf of non-governmental organizations in corrections.

Co-ordination of non-governmental organizations in corrections.

Distribute to appropriate member agencies the Canadian Penitentiary Service grant for services rendered to federal inmates.

Assist in negotiating service contracts for parole services.

Evaluate, on behalf of CPS, voluntary organizations requesting access to institutions.

Assist member agencies with information and consultation services on provincial, federal and international correctional issues.

Management:

Board of directors is elected by member organizations.

Target Population:

Members and general public.

Funding:

Federal grant.

Organization: Association des Membres des Centres
Résidentiels Communautaires du Québec

Address: 6970 15th Avenue
Rosemont, Quebec

Purpose:

(1) to act as an information medium and as a mechanism to create public awareness about the work and the role of community residential centres in the social re-integration of ex-inmates.

(2) to act as a consultation, information and exchange vehicle for members of the association.

(3) to assist the association members in their contacts with governments and other organizations.

Management:

Membership is open to officially designated representatives of community residential centres providing residential and other services to ex-offenders. A CRC can designate no more than two official representatives. The association has a five member board elected at the annual meeting.

Target Population:

CRC's of Quebec.

Funding:

Fees, donations and grants.

Organization: Atlantic Province Criminology and
Corrections Association
Address: P.O. Box 2000
Charlottetown, P.E.I.
C1A 7N8

Description:

The APCCA is an association of persons interested in the field of criminal justice in Atlantic Canada (N.B., N.S., P.E.I., Nfld.).

Purpose:

The constitution of the organization states the following:

The purposes of the Association shall be to promote and improve, and assist in promoting and improving, the social welfare of the Atlantic Provinces of Canada through the medium of correctional services:

(a) by bringing together the resources of persons, organizations and agencies engaged in the work, program, development or research of correctional services;

(b) by providing a common ground where members of the Association may study, discuss and publish material on matters concerning the prevention of crime and delinquency, the treatment of offenders, and the development of correctional and related welfare services generally, in order to promote the efficient operation of such services;

(c) by promoting fellowship and co-operation among correctional workers and all persons and organizations engaged in, or concerned with, the administration of justice and the treatment of offenders;

(d) by fostering collective action, where appropriate, in the support of persons or groups making an outstanding contribution to or who are interested in correctional or related services;

(e) and for these purposes to have power to make all necessary contracts and agreements, subject to the regulations set out in this Memorandum of Agreement.

Program:

- (1) Annual Conference and business meeting
- (2) Briefs
- (3) Publication of a newsletter

Management:

A board of directors is elected at the annual business meeting which consists of a president, a first vice-president, a second vice-president, a secretary treasurer and four directors. The latter are the four presidents of the provincial chapters.

Target Population:

Members of the Association.

Funding:

Membership fees and other revenues from donations, conferences, etc.

Organization: St. Leonard's Society of Canada

Address: 1787 Walker Road
Windsor, Ontario

Background:

The St. Leonard's Society of Canada is a correctional agency assisting communities to establish small community-based residential centres in various parts of the country. This agency is an outgrowth of the work of St. Leonard's House, Windsor, which was established in 1962. In 1967, a national charter was obtained for the St. Leonard's Society of Canada and in 1968 it began full-time work with a separate board of directors from the local house in Windsor, Ontario.

There are now thirty-six affiliated and associated agencies across the country. The St. Leonard's Society of Canada works very closely with the Ministry of the Solicitor General and the Correctional Services of various provinces in the establishment of community-based residential centres and the funding of these centres.

Purpose:

1. The establishment and development of community residential centres;
2. The study of penal and correctional legislation and to play an active role in reforms aimed at the advancement of corrections in Canada;
3. To act as general liaison between St. Leonard's Society of Canada and government authorities;
4. To establish minimum standards for member houses;
5. To do fund raising on a national basis including possible financing of individual houses through government grants; and
6. To build essential research into the whole programme.

Programs:

Assist in evaluation of community need for CRC's.

Assist in establishing CRC's.

Assist in setting up board of directors of new CRC's.

Hold monthly meetings of CRC directors.

Appoint executive directors of CRC's.

Develop position statements on issues affecting CRC's.

Provide assistance in finding funds for local groups.

Develop, revise and enforce standards.

Community education.

Publish *News and Views*.

Organize conferences re CRC's.

Liaison with governments.

Studies and research.

Management:

Board of directors (12) which meets four times a year.

Target Population:

Member houses.

Funding:

Corporations, foundations, unions, social organizations, governments, individual donations and memberships.

Organization: National Association of Friendship Centres

Address: 2 — 200 Cooper Street
Ottawa, Ontario
K2P 0G1

Telephone: 232-1761

The National Association of Friendship Centres encompasses 71 centres and six provincial associations (Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia). The member centres are non-political, non-sectarian, autonomous social service agencies established to meet the needs of Native people either migrating to cities or living in them.

Purpose:

The National Association of Friendship Centres has these objectives:

1. To unite friendship centres and their provincial associations into a unified whole, authorized, upon request, to negotiate on behalf of its constituent members with all levels of governments.
2. To provide a central body to facilitate communications between and the exchange of ideas among the constituent members.
3. To co-operate with provincial associations in the establishment of new friendship centres.
4. To act as a central public relations agency authorized to represent all constituent members.
5. To provide support on a national level to its constituent members involved in local issues having national implications.
6. To promote self-recognition and recognition by the community at large of the identity, culture and heritage of Native peoples.
7. To promote and encourage the involvement of Native peoples in the activities of their local centres.
8. To maintain liaison with representatives of Native people and all other organizations involved with Native people.
9. To remain non-partisan in religious and political matters.

Management:

The board of directors (approximately 15 members) provides the policy direction to the executive director and a small staff.

Funding:

Grants from the federal government.

Organization: John Howard Society of Canada

Address: 73 Colin Avenue
Toronto, Ontario

Purpose:

To regroup provincial John Howard Societies as a federation of after-care services for male offenders.

Program:

Maintain liaison with the Ministry of the Solicitor General on behalf of member societies in both service and financial matters.

Collect and collate relevant statistics from the provincial societies.

Maintain relationships with other national bodies in the criminal justice field and with provincial societies.

Prepare briefs and memoranda for appropriate governments.

Management:

Board of directors made up of representatives of provincial member societies.

Target Population:

Member agencies.

Funding:

From fees paid by member societies.

Organization: Canadian Association of Elizabeth
Fry Societies

Address: 195-A Bank Street
Ottawa, Ontario

This is an association of independent Elizabeth Fry Societies, each of which is working to provide for the needs of women in conflict with the law, as these needs are perceived in the community in which a society operates.

Functions of the C.A.E.F.S.

1. To provide a liaison between member societies, to improve inter-society communication.
2. To enable member societies to speak with one voice to government, other agencies, and the public.
3. To provide representation at national conferences.
4. To assist in the establishment of new societies where indicated by need or local interest.
5. To support national programs beneficial to the rehabilitation of inmates.
6. To further public acceptance by establishing and maintaining standards of service and accountability.

It should be noted that apart from #6, which provides necessary checks on the quality of the society's work, each society has freedom to develop services and programs in response to the needs of the community it is serving. Thus it is unlikely that any one society would be providing all the services and programs listed below. Conversely, there may be programs established which are not yet listed.

Programs	Services
<i>Juveniles</i>	Institutional visiting Week and summer camps Street work Group homes Counselling
<i>Penal Institutions</i>	Visiting Crafts Special training skills Escort services Counselling Entertainment
<i>Court Visiting</i>	Pre-court interviews Legal aid applications Supportive accompaniment Communication with family and friends Probation Group homes

<i>Parole</i>	Employment assistance Accommodation Group homes Counselling Community assessments
<i>Social Action and Public Education</i>	Briefs and position papers Community liaison Statistical information and libraries Speakers Public relations Community involvement
<i>Diversion</i>	
<i>Help to Wives and Relatives of Inmates</i>	Counselling Specific assistance
<i>Specific Group Treatment Therapies</i>	

Volunteer Component:

One of the most distinctive and universal characteristics of Elizabeth Fry Societies is the very high ratio of carefully screened and trained volunteers to professional staff. While in no way undervaluing professional guidance, volunteers will be found participating in all, or nearly all, programs. In most societies, they carry a very large share of the administrative responsibility. It is usual to find that the majority of directors are actively involved in programs and service. This is as much a matter of philosophy as of policy. The client benefits from the personal warmth of voluntary concern, and the community which produces such volunteers gets greatly increased amount of service for each dollar expended.

United Way:

It is believed that in every community where there is a United Way, or equivalent organization, the local Elizabeth Fry Society (if there is one) is a financially participating agency.

At this time, of thirteen Elizabeth Fry Societies in Canada, all but three have applied for and been accepted as affiliates of the C.A.E.F.S.

Management:

Board of directors.

Target Population:

Member agencies.

Funding:

Federal grants and membership fees.

Organization: Canadian Criminology and Corrections
Association

Address: 55 Parkdale Avenue
Ottawa, Ontario

Purpose:

A. To promote co-operation and participation among individuals, groups and disciplines concerning the problems of crime and its consequences as related to people of all ages in the fields of prevention, sources of crime, diversion, legislation, concepts of crime, law enforcement, pre-trial practice, trial and adjudication, correctional services, dispositional alternatives and community re-integration.

B. To promote study of the problems of the aforesaid fields and their solutions including fostering, either directly or indirectly, research programs designed to advance such study.

C. To promote, by all appropriate means, public and governmental understanding of and action related to such problems and their solution.

Functions:

1. *Public Education.* To develop, on the part of the Canadian public, an understanding of the problems associated with crime and its prevention; and, an awareness of the services required to meet these needs adequately.

2. *Liaison, Co-operation and Leadership.* To co-operate in joint action and, where indicated, to provide leadership in coping with problems associated with crime.

3. *Studies and New Initiatives.* Studies of problems associated with crime. Collection and dissemination of data related thereto.

4. *Independent Voice.* To offer an independent and objective critical assessment of policies and services, including model standards for various segments of the criminal justice system.

5. *Interdisciplinary Forum.* To provide a forum whereby different disciplines, interest groups and individuals concerned with the various segments of criminal justice may study and discuss mutual interests.

6. *Legislative Assessment.* To suggest legislation related to criminal justice and to submit the Association's comments and recommendations on other legislative proposals.

7. *Public Participation.* To promote direct involvement on the part of the public in the solution of local, national and international problems related to crime and its prevention.

8. *Consultation.* To provide a consultation and information service to members and others.

9. *Formal Education.* Preparation of educational materials for in-service and formal education.

Management:

Board of directors representing every province and territory (60 members) elected at annual meeting.

Target Population:

General public.

Funding:

Grants from governments, fees, publications, contracts, donations and foundations.

Organization: Unison Society of Nova Scotia

Address: 5185 Prince Street
Halifax, N.S.

Purpose:

To assist women in conflict with the law in all phases of the criminal justice system in an effort to provide continuity within structures.

Program:

1. Police — court services
2. Correctional — institutional services
3. Employment program
4. Wives and family program
5. Evaluation of Unison services
6. Public education
7. Social action
8. Co-operating with other community agencies in the development of other services.

Target Population:

Women in conflict with the law in the Halifax area and wives and friends of male offenders detained in Dorchester, Springhill and Westmoreland Farm Annex.

Management:

Board of directors provides direction to the project co-ordinator.

Funding:

The organization is seeking support from Manpower, Solicitor General, N.S. Attorney General and foundations.

Organization: X-Kalay Foundation Society—Vancouver

“After 10 years, a farewell to ex-con’s X-Kalay” by Tony Eberts
in

The Province, Vancouver, November 2, 1976

Helping addicts, alcoholics and jailbirds has become big business in B.C., says X-Kalay executive director David Berner, and about all it accomplishes is to keep social workers off the street.

Berner, who helped found the X-Kalay Foundation Society a decade ago and with his wife Geri has led it ever since, stepped out of the picture Monday when the controversial organization ended in Vancouver.

“It’s too bad, but it’s as okay” the lean, hawk-nosed director says enigmatically. “It’s been nice, but enough is enough”.

Most of the society’s buildings and other assets in B.C. have been disposed of, and the 12 ex-cons now in residence are being relocated. Most are going to Winnipeg, where an X-Kalay chapter still flourishes.

Berner is left with something between a tear and twinkle in an eye that now is firmly set on a career in show business.

There are several reasons for the demise of Vancouver’s X-Kalay, basically a program that gave ex-cons and addicts a no-frills shot at rehabilitating themselves.

This year the provincial government cancelled its grant of \$110,000 — a severe blow to a budget that had grown to depend on a total of about \$250,000.

“My wife and I, after 10 years of this, are tired. We’re bushed. We want to move on and try something else”, Berner explains.

“And — let’s face it — the climate today just isn’t right for this kind of operation. All the hostage-taking and the riots haven’t exactly turned the public on to the needs of the poor offender.”

Only five years ago, he says, the “chemically-dependent” and the jailbirds had a limited choice of a future: they could die or be killed, wind up in prison or make up their minds to quit their evil ways.”

But today, there are so many societies, foundations, groups and agencies devoted to helping the community’s misfits that anyone could keep himself fed, housed, clothed and entertained for years just by going from one to another, claiming to be afflicted with assorted vices.

“We never helped anybody,” Berner says over a cup of strong tea. “We just set up places where the rules were no drugs and no violence and told the people to work and stick to the rules or get the hell out.”

“And it worked. It has put literally hundreds of people back into the community, where they’re doing darn nicely. Not too many stars among them, but they’ve settled down and decided going to jail isn’t a good way to live. . .

"As one way to measure X-Kalay's success in B.C., look at it this way. It costs about \$20,000 a year to keep Joe Glutz in the B.C. Penitentiary tearing toilets apart. Our program costs something less than \$10,000 a year.

"In terms of clean man days (days in which the subjects have been kept straight at X-Kalay) that adds up, according to our records, to more than \$3 million.

"Add to that the fact that these people aren't stealing to support a habit or running up court costs and so on, and the taxpayers make a pretty substantial saving."

Berner compares the plethora of agencies devoted to counselling and caring for addicts and ex-cons with the many brands of soap available.

"Ninety per cent of all that soap is turned out by just two or three companies, and it isn't very good soap," he says. "Ninety per cent of the help-the-con programs are turned out by governments that don't do much of a job."

All those agencies perform at least one major public service, Berner adds with a laugh. "They keep dangerous people — social workers — off the street."

Bert Hoskin, who heads the many facilities and services under the government-backed umbrella of the Alcohol and Drug Commission, said he has never criticized the philosophy behind X-Kalay's approach to rehabilitation.

"To us, it appears that the X-Kalay method of handling the drug user was often effective," Hoskin said. "The only friction or controversy arose over the mechanics of the financial side of the operation.

"Any organization that receives public funding should be prepared to follow certain fiscal policies and controls. There is no suggestion of any wrongdoing — it's just that X-Kalay sometimes failed to observe all the rules."

Bob Lawrence, B.C. area consultant for the independent Narconon Society that operates a drug rehabilitation centre in Vancouver, was highly critical of X-Kalay's approach to addiction.

"Judging by some of our clients who have come from X-Kalay, the program there tended to tear a person down, not build him up," Lawrence said.

"A large part of rehabilitation for an addict is to restore his self-respect, and I believe that X-Kalay did the opposite. I have no proof that the organization actually turned addicts into working, dependable people in the community."

Lawrence and Hoskin agreed that there now are many more facilities for treating addicts and ex-convicts, but stressed there are not too many as long as each does an effective job.

A provincial government spokesman said it was decided to end funding of X-Kalay because of the rehabilitation services provided under the Alcohol and Drug Commission.

"X-Kalay performed a useful role for many years, but at this time it was felt the organization was no longer required," he said.

Organization: The Fortune Society of Canada Inc.

Address: 117 Spadina Road
Toronto, Ontario

The Fortune Society is a federally chartered, non profit organization. It is a fellowship comprised of ex-inmates and other concerned persons of the community.

Purpose:

To assist persons who have been imprisoned to return to society.

Program:

1. Employment program through direct contacts with employers.
2. Temporary accommodation.
3. Individual and group discussions.
4. Referral to other community agencies.
5. Public education and information.

Target Population:

Ex-inmates from institutions (federal and provincial) in Southern and Eastern Ontario.

Funding:

Federal and provincial and municipal grants, fees and donations.

Organization: Operation Springboard Inc.

Address: 315 Dundas Street East
Toronto, Ontario

Purpose:

To help inmates and ex-inmates of federal penitentiaries and their families.

Program:

— Transporting families and friends to penitentiaries in the Kingston region to keep families together.

Counselling inmates in the Kingston area penitentiaries to help them make the transition back to the world outside.

— Assisting ex-inmates in finding jobs, lodging and meeting other needs when they are released.

Target Population:

Inmates and ex-inmates of federal penitentiaries in the Kingston area who are from Toronto.

Management:

A six-person board of directors is responsible for general policy and direction which is carried out by paid staff and volunteers.

Funding:

United Appeal, foundations, federal government grants and contract for services.

Organization: The X-Kalay Foundation (Manitoba) Inc.

Address: Box 250
3514 Pembina Highway
St. Norbert, Manitoba

Program Description:

The X-Kalay Foundation is a residential community of men, women and children; it offers an educational program designed to equip individuals with the social and emotional skills necessary to function in competitive urban society. People come to X-Kalay from a variety of social settings, sometimes professionally referred and sometimes not, but they all have one thing in common: they have been unable, through drug or alcohol abuse, or many other interrelated problems, to effectively function in society.

The core components of the program are job skills training, life skills training, formal educational programs, and leisure recreational activities. Depending on individual skills and abilities, residents may spend all their time at the physical facility or they may be working, shopping, or participating in leisure recreational activities in the larger community while living at X-Kalay.

The purpose of X-Kalay is to graduate a person who has not only remediated the destructive behaviour that brought him/her to X-Kalay, but who has also developed, tested and chosen constructive styles of living. For a very few the choice may be to continue work at X-Kalay. For others the X-Kalay adventure will end at the residential level, and the member will, with the Foundation's support, secure a working and living situation in general society.

Management:

Board of advisors (6) and board of directors (4) provide direction to the administrator and his paid staff.

Target Population:

See program description.

Funding:

Federal, provincial and municipal governments, foundations, donations and fees.

Organization: Let's Face It Project
Address: c/o National Parole Service
Moncton, N.B.

Purpose:

To help ex-inmates find and remain in productive employment upon release from penal institutions (Dorchester, Springhill) in the Moncton, N.B. area.

Program:

1. Prospecting for employers prepared to hire ex-inmates and through counselling and personal support, helping the ex-inmates take and hold the jobs that are offered.
2. Public relations and information through direct contact with employers and through interviews on television, radio and in the local press.
3. Mediation between employer and ex-inmate employees, between parole officers and parolee and between other official agencies and the ex-inmate clients of Let's Face It when crises arise.

Target Population:

See "purpose" and "program" above.

Management:

Let's Face It is a job finding project operated by paid staff under a project director. The project director has a Steering Committee to advise him.

Funding:

Manpower grants.

Organization: Le Tremplin
Address: 5546 Saint-Denis
Montreal, Quebec

Purpose:

To assist ex-inmates until they find employment.

Program:

- Provide food and lodging to ex-inmates for a few days (6 beds)
- Establish links with other social agencies, government services and potential employers
- Job counselling and referral
- Public education and social action.

Target Population:

- Job finding, food and lodging for male ex-inmates of all ages.
- Public education for the general public.

Funding:

Manpower grants.

APPENDIX "B"

SCHEDULE OF TASK FORCE MEETINGS

JUNE 1976 TO APRIL 1977

Date of Meeting	Place	Description of Meeting
June 21-22, 1976	Ottawa, Ontario	Task Force Meeting
August 16-17, 1976	Montebello, Quebec	Task Force Meeting
September 6, 1976 p.m.	Montreal, Quebec	Task Force Meeting
September 7, 1976	Montreal, Quebec	Quebec Work Group
September 8, 1976	Quebec, Quebec	1. Representatives of Department of Justice of Quebec 2. Quebec Native Women 3. Laurentian Alliance of Metis and Non-Status Indians 4. Northern Quebec Inuit Association
September 9, 1976	Moncton, N.B.	New Brunswick Work Group
September 10, 1976 a.m.	Fredericton, N.B.	Representative of New Brunswick Department of Justice
September 10, 1976 p.m.	Fredericton, N.B.	Task Force Meeting
September 20, 1976	Winnipeg, Manitoba	Manitoba Work Group
September 21, 1976 a.m.	Winnipeg, Manitoba	Representatives of the Manitoba Department of Corrective and Rehabilitative Services
September 21, 1976 p.m.	Regina, Saskatchewan	Representatives of the Department of Social Services
September 22, 1976 a.m.	Regina, Saskatchewan	Saskatchewan Work Group
September 22, 1976 p.m.	Regina, Saskatchewan	1. Saskatchewan Association of Friendship Centres 2. Native Project Society 3. Indian Probation Project of Federation of Saskatchewan Indians 4. Legal Services Commission 5. John Howard Society of Saskatchewan
September 23, 1976	Regina, Saskatchewan	Task Force Meeting
September 24, 1976 a.m.	Regina, Saskatchewan	Judge Raynell Andreychuk, Chairman, National Advisory Council on Voluntary Action
September 24, 1976 p.m.	Regina, Saskatchewan	Task Force Meeting
September 30, and October 1, 1976	Moncton, N.B.	Two Task Force members attend Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association Conference
October 4, 1976 a.m.	Charlottetown, PEI	Prince Edward Island Work Group
October 4, 1976 p.m.	Charlottetown, PEI	Representatives of the Prince Edward Island Department of Justice
October 4, 1976 evening	Halifax, N.S.	John Howard Society of Nova Scotia
October 5, 1976 a.m.	Halifax, N.S.	Nova Scotia Work Group
October 5, 1976 p.m.	Halifax, N.S.	1. Representatives of the Department of the Attorney General 2. Nova Scotia Metis and Non-Status Indians Association 3. Unison, Society of Friends, Coalition Supportive Services, North End Diversion Project
October 6, 1976 a.m.	St. John's, Nfld.	Newfoundland Work Group
October 6, 1976 p.m.	St. John's, Nfld.	1. Representatives of the Department of Justice 2. John Howard Society of Newfoundland

Date of Meeting	Place	Description of Meeting
October 7, 1976	St. John's, Nfld.	Task Force Meeting
October 7, 1976 evening	St. John's, Nfld.	Three Task Force members meet representatives of Labrador Legal Services, Labrador Friendship Centre, Labrador Inuit Association
October 20, 1976 a.m.	Edmonton, Alberta	Alberta Work Group — Edmonton Section
October 20, 1976 p.m.	Edmonton, Alberta	Representatives of the Alberta Department of the Solicitor General
October 21, 1976 a.m.	Calgary, Alberta	Alberta Work Group — Calgary Section
October 21, 1976 p.m.	Calgary, Alberta	1. Task Force Meeting 2. John Howard Society of Alberta
October 22, 1976	London, Ontario	Two Task Force members attend the St. Leonard's Society Conference
October 25,26, 1976	Kenora, Ontario	Two Task Force members meet representatives of various government services and Native and other community organizations
October 28,29, 1976	Regina, Saskatchewan	Two Task Force members attend Cross Cultural Symposium at RCMP Training Depot
November 2, 1976	Toronto, Ontario	1. Ontario Work Group 2. United Community Fund of Greater Toronto
November 3, 1976	Toronto, Ontario	1. Representatives of the Departments of Community and Social Services, Solicitor General, Correctional Services, Attorney General and Justice Policy Secretariat 2. Anduhyan House 3. Native Canadian Friendship Centre 4. Elizabeth Fry Society of Toronto 5. Operation Springboard
November 4, 1976	Toronto, Ontario	1. Nellie's 2. John Howard Society of Ontario 3. Task Force Meeting
November 5, 1976	Toronto, Ontario	Task Force Meeting
November 8, 1976	Ottawa, Ontario	Three Task Force members attend a meeting with the National Associations Active in Criminal Justice (NAACJ)
November 11,12, 1976	New York, U.S.A.	One Task Force member and the Executive Secretary meet with 1. Milton Rector of the National Council on Crime and Delinquency and, 2. Gerhard Mueller, Head of the Crime Prevention and Criminal Justice Section at the United Nations 3. Representative of Ford Foundation 4. Alliance of NGO's at the U.N. on Crime Prevention and Criminal Justice

Date of Meeting	Place	Description of Meeting
November 12, 1976	Yellowknife, N.W.T.	Three Task Force members meet with (or visit) <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Ad hoc</i> group organized by Northwest Territories government staff member 2. Yellowknife Correctional Institution 3. Yellowknife Detoxication and Rehabilitation Centre
November 13, 1976	Yellowknife, N.W.T.	Three Task Force members meet <ol style="list-style-type: none"> 1. Metis Association of Northwest Territories 2. Royal Canadian Mounted Police 3. Native Courtworkers
November 14, 1976	Yellowknife, N.W.T.	Three Task Force members meet Northwest Territories Status of Women Action Group
November 15, 1976	Whitehorse, Yukon	Three Task Force members meet (or visit) <ol style="list-style-type: none"> 1. Yukon Indians and the Law Committee 2. Yukon Indian Centre 3. <i>Ad hoc</i> group organized by Yukon government staff member 4. Yukon Juvenile Training School 5. Yukon Correctional Centre 6. Skookum Jim Friendship Centre Courtworkers
November 17, 1976	Victoria, B.C.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Victoria Justice Council 2. Representatives of the British Columbia Attorney General's Department 3. John Howard Society of Vancouver Island
November 18, 1976	Vancouver, B.C.	<ol style="list-style-type: none"> 1. British Columbia Work Group 2. Indian Homemakers Association of British Columbia
November 19, 1976	Vancouver, B.C.	<ol style="list-style-type: none"> 1. British Columbia Penitentiary Citizen Advisory Committee 2. Allied Indian and Metis Association Half-way House 3. Mountain Prison -- Native Crafts, Agassiz
November 20, 1976	Ottawa, Ontario	Executive Secretary attended meeting with Board of Directors of John Howard Society of Canada
November 25, 1976	Kingston, Ontario	Representatives of <ol style="list-style-type: none"> 1. Parole and Penitentiary Staff 2. Citizen Advisory Committee of the Regional Reception Centre 3. Inmate Committee -- Bath Institution 4. Citizen Advisory Committee of Millhaven Institution 5. Citizen Advisory Committee of Joyceville Institution

Date of Meeting	Place	Description of Meeting
November 26, 1976	Kingston, Ontario	Representatives of <ol style="list-style-type: none"> 1. Regional staff of Ontario Ministry of Correctional Services 2. Elizabeth Fry Society of Kingston 3. John Howard Society of Kingston 4. National Parole Service — Regional Headquarters
November 27, 1976	Kingston, Ontario	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inmate Committee at Kingston Prison for Women 2. Native Inmates of Collins Bay and representatives of AIMS, Native Communications Circle and St. Lawrence College
November 29, 1976	Ottawa, Ontario	Task Force Meeting
November 30, 1976	Ottawa, Ontario	Representatives of <ol style="list-style-type: none"> 1. Consultation Centre — Solicitor General 2. Policy Planning and Programme Evaluation — Solicitor General 3. Social Development Branch — Canadian Penitentiary Service 4. Research Division — Solicitor General
December 1, 1976	Ottawa, Ontario	Representatives of <ol style="list-style-type: none"> 1. Federal Advisory Council on Natives and the Criminal Justice System 2. RCMP — Crime Prevention Centre and Native Policing Branch 3. Federal Work Group
December 2, 1976	Ottawa, Ontario	Representatives of <ol style="list-style-type: none"> 1. Department of Justice — Policy Planning and Programmes and Law Information Development Sections 2. Canadian Criminology and Corrections Association
December 3, 1976 a.m.	Ottawa, Ontario	Task Force Meeting
December 3, 1976 p.m.	Ottawa, Ontario	<ol style="list-style-type: none"> 1. Donner Canadian Foundation 2. National Parole Service — Community Resources Division 3. Canadian Association on Support of Native Peoples
January 17,18,19, 1977	Ottawa, Ontario	Task Force Meeting
February 7-11, 1977	London, United Kingdom	Three Task Force members meet with representatives of the Home Office, the National Association for the Care and Resettlement of Offenders (NACRO), the Howard League for Penal Reform and Radical Alternatives to Prison (RAP) and visit five projects 1) Hammersmith, 2) Cambridge Educational Unit, 3) Newham Alternatives, 4) Visitor's Centre, Pentonville Prison, 5) Pentonville Prison Staff Community Project

February 14-18, 1977	The Hague and Amsterdam — The Netherlands	Three Task Force members meet with representatives of the Ministry of Justice, the Association of Probation and Parole, the Amsterdam Rehabilitation Council, ARV (Local Probation Agency), Salvation Army Central Staff Probation Department and visit five non-governmental organizations 1) "de Holding" in Amsterdam, 2) Stichting "Lucifer" in Amsterdam, 3) the HUK in Amsterdam, 4) Observation Centre and 5) De Rijnstroom in Alphen aan de Rijn
February and March, 1977	Australia, New Zealand and Fiji	While on a visit to Australia, New Zealand and Fiji in another connection, one member met with government and non-government officials. Groups of non-government organizations were interviewed in New South Wales, Victoria and Western Australia. He also met with the Executive Director of the Crime Prevention Council of Australia. While in New Zealand, he met with the President of the New Zealand Prisoners' Aid who is also the President of the International Prisoners' Aid Association and, while in Fiji, with members of the Prisoners Rehabilitation Committee.
February 16, 1977	Toronto, Ontario	Executive Secretary attends meeting on Standards — NAACJ and National Task Force on the administration of justice
March 14-17, 1977	Ottawa, Ontario	Task Force Meeting
March 17, 1977	Ottawa, Ontario	Task Force meets Senior Policy Advisory Committee of the Ministry of the Solicitor General
March 28, 1977	Montreal, Quebec	Task Force Meeting
March 29-30, 1977	Montreal, Quebec	Task Force meets with a Special Consultation Group
March 31, 1977	Montreal, Quebec	Task Force Meeting
April 25-26, 1977	Montreal, Quebec	Task Force Meeting

APPENDIX "C"

**NEW ROLES FOR VOLUNTARY ORGANIZATIONS IN
THE CRIMINAL JUSTICE FIELD: POSSIBILITIES
FOR EFFECTIVE POLITICAL PARTICIPATION**

by
George J. Szablowski
York University

Prepared for the Task Force on the Role of
the Private Sector in Criminal Justice

March 1977.

This paper is about political participation. I propose to define this activity simply as any attempt by non-governmental, exogenous actors intended to exert an influence on the government.

Much has been written about participation. Not long ago, political scientists defined a participant as someone who believes that he is capable of taking appropriate action vis-à-vis the government whenever the necessity arises, without actually having ever to do so. Today, only a concrete influence on policy formulation and/or program administration is an acceptable measure of effective participation. We must distinguish between the insiders (or core participants) and the outsiders (or exogenous participants). The former are separated from the latter by the continuity, frequency, and intensity with which they are involved in government and its activities. Senior core actors (participants) enjoy unimpeded access to the processes of government. Exogenous actors, on the other hand, must obtain access in each and every case when they want to exert influence. The meaning of political participation lies at the root of this distinction.

The demand and inclination for participatory action continues to be relatively high, but they are not distributed evenly throughout the population. Rich and resourceful interests are capable of organizing themselves into specialized lobbies which at times look and act like extensions of bureaucracies. They assume the roles of core actors and often succeed in gaining on-going informal access to governmental processes. Voluntary organizations and community-based groups (such as, for example, the John Howard Society) have been involved in the criminal justice field for many years. Characteristically, however, this involvement has been largely confined to “services”, i.e., the police, courts, prisons, and penitentiaries. In this way, members of these organizations have offered *their* services where the real need existed—at the point of intersection between the individual and the authority he/she encountered. No doubt, this should and will continue to be the focus of voluntary action in the future. And yet, I would like to submit that this is no longer enough. Governmental processes have become immensely complex and specialized; even those who study them from day to day find it difficult to keep up with the pace of change and apparent sophistication. There is a danger, I feel, that the effectiveness of voluntary services will decrease rapidly unless the organizations which provide them begin to exert their influence directly on the policy-making processes, including the process of the allocation of resources.

My task in the following pages will be to explore the existing possibilities and constraints which exogenous actors must come to terms with if they are to obtain on-going access to policy processes in the criminal justice field. The issue to be discussed may be formulated somewhat differently as follows:

Is it feasible for exogenous actors, such as voluntary organizations and community-based groups devoted to criminal justice work, to move away from their relatively marginal role in policy formulation and to enter a more activist phase as core actors in selected areas of governmental policy-making and allocation of resources?

The paper is divided into four parts. Part I introduces criminal justice as a field of governmental activity and identifies some of its characteristics in the Canadian federal context.

Part II contains a description of the structure and process of policy formulation at the federal level in general, and in the field of criminal justice in particular. This description is followed by an analysis of the limits of political participation in the policy process and the extent to which complexity and specialization may be used by exogenous actors to improve their chances of access and influence.

In Part III, I examine the budgetary process at the federal level with particular emphasis on those allocations which have to do with the criminal justice field. The examination features the formal side of the budgetary cycle, but it does not neglect the reality of the competitive struggle for scarce resources and the irresistible bureaucratic tendency towards budget maximization. This part is concluded with a discussion of the influence on the budgetary allocations that may be successfully exerted by exogenous interests.

Part IV of the paper is devoted to a brief analysis of the role traditionally played by non-governmental organizations in the delivery of criminal justice services. This analysis focuses on the tension between professionally oriented institutions and individuals and vocationally oriented voluntary organizations and its members. It contrasts the community values and interests against the values and interests of a nationally or a provincially administered system, and offers concluding remarks on technological change in the field of criminal justice and some perspectives for its likely development in the future.

PART I SOME CHARACTERISTICS OF CRIMINAL JUSTICE IN CANADA.

Criminal justice means the use of governmental coercion in the detection, adjudication and punishment of prohibited behaviour. Prohibited behaviour is comprised of offences contained in the Criminal Code and in other federal statutes, punishments for violations of provincial statutes and of municipal by-laws. The rules governing detection, adjudication and punishment (such as police codes, criminal procedure and evidence) define the process of criminal justice; they provide the normative framework within which this process ought to take place. This framework is fully supported by the institutions which society has developed specifically for the purpose of dealing with prohibited (criminal) behaviour—the police, criminal courts, criminal bar, places of detention and incarceration. This normative/institutional setting, within which the criminal justice process revolves, appears to be in conflict with some empirical characteristics. These are:

1) The criminal justice system is poorly integrated with the rest of society. In many instances, it operates outside the established institutions with the support of the public which does not show an understanding attitude towards criminality and conviction. The arm's length professionalism of judges, lawyers and policemen contributes to this isolation.

2) Large gaps and inconsistencies exist between the noble objectives of law reform, the reality of existing prohibitions, and the exigencies of law enforcement.

3) Scientific knowledge about the causes of prohibited criminal behaviour, about effective control of such behaviour, and about correction or modification of it is either lacking or little known to persons in authority.

4) The criminal justice process remains largely controlled by one profession—the lawyers - whose values and interests do not always coincide with public good. There are still relatively few persons trained in criminology, penology, or related social sciences who occupy key positions in the administration of criminal justice.

5) Large gaps and discontinuities exist between the criminal law tradition of fairness and protection of the individual (exemplified by such norms as presumption of innocence, right to a jury trial, right to silence, burden of proof on the Crown to establish guilt beyond reasonable doubt, defense of double jeopardy, etc.) and the reality of the criminal process as it is actually experienced by the accused persons, in particular by the Native people of Canada, the urban poor, the ignorant, and the meek.

6) Large differences exist in the quality of detection and adjudication, between various regions of Canada, and in the standards of police treatment, sentencing, and prison conditions.

7) Criminal justice in Canada remains an unnecessarily complex, and often bewildering, system of:

- (a) federal, provincial, and municipal prohibitions and sanctions;
- (b) federally and provincially appointed judges possessing widely differing levels of experience and comprehension in the field; and
- (c) federal, provincial, and municipal police forces whose activities frequently overlap and conflict.

These characteristics lead to the conclusion that the criminal justice field in Canada cannot be confined to a single dimension. Some see it primarily as a matter of law enforcement where the professional judgments of police officers, attorneys, and judges should exclusively determine the outcomes. Others view it as an aspect of broader social policy aimed at achieving a balance between public order and individual liberty. Still others insist that a high rate of criminality is an inevitable by-product of technological and industrial change, urbanization and congestion occurring in a society where aggressiveness, acquisitiveness and competition are the dominant values. Most significantly, criminal justice cannot be divorced from politics. This is clearly the most pervading dimension. It includes a continuous struggle between federal and provincial governments for political support within their respective constituencies; it includes as well the less obvious, but equally fierce, competition among bureaucratic organizations over scarce resources and in particular over budgets; it also includes the traditional conflict between national and regional political elites over power to make policy, power to legislate, and power to administer.

PART II POLICY-MAKING AT THE FEDERAL LEVEL IN THE CRIMINAL JUSTICE FIELD.

In a recent publication of the Treasury Board Secretariat, government policy is defined as

“a statement by the government of a principle or set of principles it wishes to see followed in pursuit of particular objectives which may be stated in such a way as to suggest possible courses of action (programs) and as to indicate how success of the policy may be measured.”

A program, on the other hand, is

“a course of action or instrument to implement a policy, sometimes involving legislative mandates and usually involving public expenditures.”¹

These definitions reflect the currently held view in governmental circles that policy-making and law-making are two distinct activities. One of the tasks of policy-making is to determine whether legislative action is appropriate and necessary. Consequently, questions of legislative jurisdiction do not normally arise in the course of the policy-making process until its last stage is reached. Sections 91 and 92 of the British North America Act distribute legislative authority only, and there is no prohibition in the Constitution to *develop* policy in a particular field irrespective of the distribution scheme.

Policy formulation in criminal justice has become to a large extent a joint activity where issues of substantive criminal law become inseparable from the issues of the administration of justice and organization of provincial courts. This interdependence of issues and problems is a fundamental characteristic of policy formulation today. Of course, difficult constitutional questions still arise in deciding whether the federal or provincial government has the legislative authority to operate in a particular area (for example, the sanctions against criminal negligence in the Criminal Code vis-à-vis the provincial Highway Traffic Act's prescriptions of careless driving). It must be stressed, however, that control over administration and enforcement remains overwhelmingly in the hands of provincial attorneys-general. They take charge of the great majority of prosecutions under the Criminal Code and the Juvenile Delinquents' Act, in addition to prosecutions under the provincial statutes. The federal government's prosecutions are restricted to other federal statutes and in particular to the Narcotics Control Act, Customs and Excise Act, Income Tax Act, and the Official Secrets Act.

In Ontario, a comprehensive approach to justice has been articulated by the Committee on Government Productivity, and subsequently was given organizational expression by the creation of the justice policy field and the Provincial Secretariat for Justice. The Committee stated that the policy field would include consideration of

“legal policies in regard to all programs of the government; the co-ordination and integration of policy decisions relating to legal and quasi-judicial issues; areas of conflict which may arise from differing philosophical approaches, for instance, between law enforcement and corrections; basic rights of individuals within our society; basic rights of the public which collectively forms society; trends in social

¹Treasury Board, Ottawa, November 5, 1975, Mimeo.

justice; and human behaviour and the findings of the social sciences as these relate to law and justice.”²

At the federal level, the comprehensive approach to criminal justice policy has been even more evident. It can be clearly discerned first and foremost from the establishment of the Cabinet Committee on Social Policy early in 1969 whose mandate includes the field of criminal justice. This was followed by organizational changes in the Department of the Solicitor General, and, in particular, the establishment of a Secretariat under the Deputy Solicitor General; its responsibilities include police and security planning and analysis, policy planning and program evaluation, research and systems development, and communications and consultation. Additional examples may be found in the broad mandate given to the Law Reform Commission in 1970 under the Law Reform Commission Act and in the innovative use of inter-departmental and inter-governmental committees and task forces.

In order to understand fully the policy-making process at the federal level, it is, I believe, essential to describe in some detail the *Cabinet Committee System* which has been developed since 1968. (Reference should be made in this connection to the chart entitled “The Decision-Making Process in the Cabinet Committee System”, marked as Appendix 1. The chart was prepared by the Treasury Board Secretariat in November 1975.) Full Cabinet no longer serves as the principal decision-making apparatus. Instead, there exist nine standing committees of Cabinet, each with specifically defined terms of reference and responsibilities. Four of these committees are termed “co-ordinating”. They are not concerned with substantive policy issues; rather they address themselves to problems which transcend every policy issue (metapolicy).

Thus, the *Committee on Priorities and Planning* articulates broad policy objectives and determines priorities. In addition, it discusses priorities in the budgetary expenditures, and decides upon major policy reviews. The Committee is chaired by the Prime Minister and is composed of chairmen of all the remaining committees of Cabinet. It is regularly attended by senior public officials selected by the Prime Minister, and members of the Priorities and Planning Secretariat in the Privy Council Office. This Cabinet Committee issues guidelines to be followed by other Cabinet committees and its meetings are not open to all ministers.

The Committee on *Federal Provincial Relations* is also chaired by the Prime Minister. It discusses and establishes the federal government’s strategy vis-à-vis the provincial governments on specific policy issues. It is supported by the Federal Provincial Relations Office (FPRO), established early in 1975, which also monitors the work of inter-governmental committees and task forces.

The *Treasury Board* is the only active statutory committee; it was created by the Financial Administration Act. It is chaired by its President, currently Mr. Andras, and is composed of five additional Cabinet ministers. As a committee on the expenditure budget, it reviews departmental program forecasts and main estimates. As a committee on management of resources, it hears submissions from departments and agencies and issues regulations. Unlike the other standing committees of Cabinet, the Treasury Board acts like a tribunal and its decisions are not easily reversible. The Secretariat of

²Committee on Government Productivity, *Interim Report Number Three*, Toronto, December, 1971.

the Treasury Board is engaged in activities which go far beyond those of the Board itself. They include: a) personnel policy in the public service and collective bargaining; b) administrative policy throughout the governmental apparatus; c) planning, which includes efficiency and effectiveness evaluations; d) program branch, which is primarily concerned with the annual budgetary cycle; e) official languages policy; and f) financial administration. Senior officials of the Secretariat attend all Cabinet committee meetings and many of the meetings of inter-departmental and inter-governmental committees. Along with the officials of the Privy Council Office and the Department of Finance, they are clearly the best informed public servants in Ottawa.

The *Committee on Legislation and House Planning* is currently chaired by Mr. MacEachen. Its mandate includes the scrutiny of draft legislation and making sure that the language used truly expresses the intention of the policy-makers. In addition, it establishes the government's strategy in the House of Commons vis-à-vis the opposition parties. Designated Cabinet ministers and interested senior public officials are regular participants in its meetings.

Substantive policy is made in the so-called functional Cabinet committees – a Committee on Economic Policy (chaired by Mr. Macdonald), a Committee on External Policy and Defense (chaired by Mr. Jamieson), a Committee on Culture and Native Affairs,¹ a Committee on Government Operations (chaired by Mr. Chrétien), and a Committee on Social Policy (chaired by Mr. Lalonde). These committees meet on a bi-weekly basis and sometimes on a weekly basis. Since criminal justice falls within the ambit and mandate of social policy, I will describe the role of that committee and will refrain from discussing the remaining functional committees which operate in an analogous fashion within their own specialized policy fields.

The *Social Policy Cabinet Committee* embraces such fields as justice, social security, income maintenance, manpower, immigration, urban affairs and housing, citizenship, and labour, including specific issues relating to women. In the insiders' terminology, social policy is called a "sector", and the minister who chairs the committee is called "the lead minister in a sector", and the head of the Privy Council Office Secretariat which supports the committee is called a "sector manager". The most important characteristic of the decision-making process is the recognition that any particular policy field (e.g., criminal justice) is not the exclusive concern of one department (e.g., that of the Solicitor General), but rather the concern of all the regular participants (actors) who make up the social policy sector. The committee is supported by the Social Policy Secretariat in the Privy Council Office (currently headed by Mr. Rabinovitch, an Assistant Secretary to the Cabinet). The Secretariat is engaged in policy analysis, preparation of Cabinet memoranda in conjunction with interested departments and agencies, and in briefing the Prime Minister and Mr. Lalonde on specific issues. It also prepares draft decisions of the committee. The Secretariat controls the flow and, to a considerable extent, the content of information to be used in the deliberations of the Social Policy Committee. It provides a crucial link between the client departments (such as Manpower and Immigration, Solicitor General, Secretary of State (Citizenship), etc.) and Cabinet decision-making.

¹This Committee was created late in 1976. It replaced the Science, Culture and Information Committee, and its current chairmanship may belong to Mr. Roberts.

Appendix 2, entitled “The Decision-Making Process”, depicts schematically the flow of decisions over time. It shows the degree of integration that has been achieved in recent years at the federal level between the decision-making process in Cabinet committees and the decisions and recommendations taken by departmental officials and by inter-departmental committees of officials. At the same time, the length and the complexity of the process from the articulation of governmental objectives and priorities to the formulation of actual programs have increased considerably. To illustrate this development I will use the “peace and security” policy introduced jointly by the Departments of Justice and the Solicitor General. The dates and descriptions of the various stages through which this policy “package” has moved are approximate and presented here as illustrations.

1) Fall of 1974 -Cabinet Committee on Priorities and Planning assigns highest priority to “peace and security” and identifies the broad objectives of the policy review in this field.

2) Fall and winter 1974-1975—officials in the Department of the Solicitor General prepare policy proposals.

3) Winter and spring of 1975- -Inter-departmental Committee on Peace and Security examines and amplifies these proposals.

4) Early summer of 1975 -a draft policy proposal is placed on the agenda before the Social Policy Cabinet Committee for discussion, revision, and final approval.

5) Summer of 1975—following the policy decision reached by the Cabinet Committee, officials in the Department of the Solicitor General draft program proposals which are subsequently approved by appropriate ministers and forwarded to the Treasury Board Secretariat for budgetary allocations.

6) Late summer or early fall of 1975—Treasury Board gives final approval to new budgetary allocations for programs implementing peace and security policy, these allocations to be effective during the fiscal year 1976-77 beginning April 1, 1976.

7) February 1976 -Bills C-83 and C-84, to amend the Criminal Code and the Parole Act, are introduced in the House of Commons.

8) March 1976 The proposed “peace and security” legislation together with extensive explanations is made available to the provincial authorities for discussion and comment, clearly, in recognition of the crucial, if not determining, role that they play in the administration and enforcement of criminal justice.

9) June 1976 Parliament votes the main estimates including the new budgetary allocations for programs implementing the peace and security policy.

Can voluntary organizations and community-based groups devoted to work in the criminal justice field gain access to the policy-making process described above? The constraints erected by bureaucratic and Cabinet secrecy appear to make such access almost impossible. Nothing was publicly known about the content of the decisions taken from the fall of 1974 until the winter of 1975-76 when the peace and security package was finally revealed; and the size of the budgetary allocations for these new programs was not known publicly until the main estimates were laid before

Parliament in February of 1976. Nevertheless, given the possibility of a symbiotic relationship between functionally defined departments and agencies (e.g., Solicitor General) and specialized interest groups (voluntary organizations and community-based groups devoted to criminal justice), a formal comprehensive process of policy and program formulation appears to permit such non-governmental interests to establish points of entry and access at different stages of the flow and to adjust the strategy of pressure to the particular conditions prevailing at each stage. Thus, although the opportunities for successful influence by such exogenous actors should not be exaggerated, the length and the complexity of the policy-making process increase the number of possible entry points through which effective pressure can be applied. These advantages should not remain unrecognized by the directors of voluntary organizations and community-based groups concerned with criminal justice.

Thus, the conditions for effective political participation in the policy-making process are:

(1) a thorough understanding of the flow of decisions from bureaucracy to Cabinet committees and vice versa;

(2) development and maintenance of a close symbiotic relationship with some core actors in the policy field;

(3) knowledge of priorities established (usually in the fall of a given year) and then subsequent revisions, and of major policy reviews planned and undertaken;

(4) skillful exertion of influence at all possible entry points in the policy process *congruent* with the specialization and professional attitudes of the particular core actors involved at each stage; i.e.:

a) preparation of draft policy proposals;

b) examination by inter-departmental committees;

c) analysis by the Cabinet Committee Secretariat;

d) preparation of draft program proposals;

e) review of proposed budgets by the Program Branch, Treasury Board Secretariat;

f) preparation of draft bill or bills.

Political participation is an open not a closed activity. Its aim is to present a conception of the public good in relation to a particular policy proposal which would be unavailable to the decision-makers in the absence of external influence. It is based on a firm belief that exogenous actors have a right to acquire a high degree of legitimacy and thereby to gain access to governmental processes.

PART III ALLOCATION OF BUDGETS AT THE FEDERAL LEVEL.

The 1976-77 main estimates of the Ministry of the Solicitor General are \$129.4 million higher than those for 1975-76. The new money is intended for increased expenditure on security in penitentiaries, supervision of persons on parole, and the RCMP's work in the prevention and detection of crime, in particular organized crime and drug abuse. Additional \$36.8 million and 266 man-years are allocated for the correctional services program, and \$92.3 million and 488 man-years are given to the RCMP for the provision of these services⁴. This growth in spending reflects the federal government's commitment to peace and security as a first priority. The 1976-77 fiscal year will end on March 31st next. It is important to note that these are the priorities and appropriations which had been decided upon nearly two years ago.

An understanding of the budgetary cycle, its length, its complexity, the instruments used in it, and the role played in it by core participants, are absolutely critical for any exogenous actor wishing to exert influence on the funding of external activities by the government. I will first describe the process and the budgetary instruments used in the course of it, and will then discuss the question of access and the potential for influence.

The cycle begins with the establishment of the *fiscal framework*. The framework is prepared in the Department of Finance and submitted to the Cabinet Committee on Priorities and Planning in January or February of each year. It is subsequently revised on a quarterly basis. A.W. Johnson describes this first budgetary instrument as follows:

"It includes the latest evaluation of the economic outlook for the fiscal year in question, including prospective revenues and expenditures, and specifically what levels should be set for the budgetary surplus or deficit, and for the total cash requirements of the government. In arriving at these figures, the expected levels of revenues are set, both budgetary and non-budgetary, and the target levels of expenditure are established, both budgetary and non-budgetary."⁵

Using the fiscal framework as a foundation, the Committee on Priorities and Planning develops a set of *policy guidelines*, which establish in general terms the areas of priority in which "new money" should be spent. "New money" represents the difference between the total revenue forecast in the fiscal framework plus borrowing, if any, and the total cost of the existing program at current levels of cost.

Clearly, all policy innovations which carry a budgetary price tag depend on the availability of "new money". If the current level of taxation does not provide an adequate supply of new money, the government must either borrow, increase taxes, or abandon plans for policy innovation. Back in 1970-71 in the early days of the Planning-Programming-Budgeting System (PPBS), hopes were high that new money might also be found by the cancellation of programs which departments and agencies would identify as ineffective or inefficient. This became known as the Budget X concept. It is

⁴Treasury Board. *How your tax dollar is spent*. Information Canada, Ottawa, 1976.

⁵"The Treasury Board of Canada and the machinery of government of the 1970s", *Canadian Journal of Political Science*, September, 1971.

now generally admitted that these hopes were desperately incongruent with bureaucratic realities; with some minor exceptions, the Budget X concept has produced no new money. Policy guidelines are addressed to the bureaucratic heads of departments and agencies, but it is the Treasury Board Secretariat which is charged with their interpretation and application.

The departments and agencies submit the *program forecasts* in March of each year to the Treasury Board Secretariat. Forecasts contain budgetary requirements for the forthcoming fiscal year covering the existing programs at current cost levels; they also include projections of future requirements to maintain existing programs. This is the incremental budget, or Budget A, which assumes that the past governs the future. Budget B, on the other hand, refers to requirements covering the cost of new programs as well as any substantial additions to existing programs. The purpose of the budgetary cycle is to establish a sufficient degree of analytical rigor and procedural uniformity in order to subject all claims for new money to the same kind of scrutiny, and to weed out excesses and frills as well as those proposed expenditures which are not likely to produce the desired result. However, the ingenuity of some bureaucratic organizations and their commitment to the imperative of budget maximization often defeat these noble purposes. Rather than compete with numerous other worthy claimants for new expenditures during the budgetary cycle, some departments and agencies manage to find new money in the windfall revenue gains which surface during the cycle. Douglas G. Hartle described this clever “counter-budgetary” technique as follows:

“I have no reason to attribute ulterior motives to the Department of Finance. But the fact is that the growth in revenues has been underestimated year after year. Because the revenue estimates of February form the basis for the *Estimates* of the following February, which do not apply until the fiscal year *beginning* two to three months later, it is not surprising that in a period of rapid growth and/or inflation that the realized revenues exceed those estimated fourteen to twenty-four months earlier. The fact is, however, that departments have recognized that they are foolish to compete for additional funds for new or expanded programs at a time when their requests will be arrayed against so many alternatives. Much better to submit a Cabinet memorandum during the fiscal year when the windfall revenue gains are being reluctantly revealed by Finance. Then a quickly prepared memorandum to Cabinet that shows only that funds are available to finance it for the balance of the current year, with no realistic estimates of the implications for ensuing years, will often do the trick. The real trick is, of course, ultimately played on the taxpayer. For once having been adopted, it is like practicing orthodontistry on a shark to achieve modifications in the program in the future. To change the metaphor, the marshmallows of the current fiscal year become the bricks of the next fiscal year—through the A budget. And the bricks of today become the cornerstones of tomorrow as new and expanded programs are erected on this once quivering foundation.”⁶

The program forecasts are reviewed by the Treasury Board Secretariat and bargains are struck between the Program Branch officials and their “clients” in

⁶“Techniques and Processes of Administration” a paper delivered at the Annual Meeting of the Canadian Institute of Public Administration, September, 1975.

bureaucratic organizations. Items which remain unresolved go before the full Treasury Board for adjudication. In August of each year, the departmental budget levels are finally established and the road is clear for the preparation of the main estimates. These are reviewed by the Treasury Board in November, approved by Cabinet, and presented to Parliament in February of the subsequent year. Thus, the normal budgetary cycle—from the time when the first decisions are made on the shape and content of the fiscal framework to the actual vote on the main estimates—lasts some 18 months. It is important to realize that although some flexibility is allowed and adjustments are made according to new circumstances, many budgetary decisions taken early in the cycle are not reversible.

In spite of the proverbial secrecy which surrounds the preparation of the budgetary instruments, it is in fact not that difficult to discover who in the Department of Finance is responsible for the gathering and the analysis of information which makes up the fiscal framework. Neither is it impossible to find those officials in departments and agencies who from year to year are engaged in the preparation of program forecasts. Most of the crucial decisions in the course of which the departmental budget levels are established are made with the direct knowledge or approval of the Program Branch officers in the Treasury Board Secretariat. No doubt, effective participation in the budgetary process by exogenous actors is difficult. The nature of the decisions and the information and analysis on which they are based are highly technical and not generally understood even by many core actors. Expertise in the preparation of budgetary instruments and the capacity to conduct effective prosecutions of contending claims are scarce and highly valuable. Over the years, many Treasury Board officials have been successfully captured by entrepreneurially oriented departments and agencies and converted to the service of their organizational interests. I think it is important for voluntary organizations to possess within their own management ranks budgetary experts capable of speaking the same language with the Treasury Board officials and with those concerned with budgetary matters in departments and agencies. It is also important for the directors of voluntary organizations devoted to criminal justice to become fully familiar with the specific allocations of budgets and man-years in the particular departments and agencies engaged in criminal justice work, i.e., the Department of Justice, the Ministry of the Solicitor General including the RCMP, and the Parole Board. Maintenance of contacts with the budgetary officers in those organizations is equally helpful. Finally, the same considerations which have been already discussed in relation to policy-making in the field of criminal justice apply *'mutatis mutandis'* to the budgetary process. It must always be borne in mind that, while the latter is probably one of the most technical and sophisticated decisional processes in government, it is at the same time a political process where conflicts are resolved and bargains struck between contending bureaucratic interests.

PART IV CONCLUDING REMARKS ON TECHNOLOGICAL CHANGE AND THE FUTURE OF VOLUNTARY WORK IN THE CRIMINAL JUSTICE FIELD.

I have indicated earlier that the main thrust of this paper is towards an exploration of new roles for voluntary organizations and community-based groups in the criminal justice field, roles which will move them closer to the policy-making process and to the allocation of resources. To enter into these new roles, I believe it is essential to become fully familiar with and knowledgeable about the structure and processes of government, and to feel comfortable with the style of behaviour and the attitudes of the insiders, i.e., the core actors. In this concluding part, I will raise several issues about the future of voluntary work in the delivery of criminal justice services. It is my contention that the professional, specialist orientation of those who are obligated by law to act in the criminal justice field is basically incongruent with the vocational orientation shared by the members of voluntary groups and organizations, and that this incongruence is increasing to the disadvantage of the latter. I believe also that community values are threatened by the availability of highly sophisticated and integrated systems where technology is likely to take the upper hand and provide standard, uniform and socially acceptable solutions to the problems arising from criminality and prohibited behaviour.

Consider the following:

1) What is likely to be the impact in the long run of the already available powerful information-technology (computer plus telecommunications plus management sciences)? When utilized by governmental institutions (such as courts, police, or penal centres), it is capable of generating extensive data, providing analysis of these data by system-defining categories, and providing applications of the output in a systematic manner to questions of public policy in the criminal justice field. Will the criminal justice process, as we know it today, be altered beyond recognition by the impact and the use of such information-technology?

2) If information systems are intended to produce more efficient decision-making, in the sense of reduced costs of operations, and to increase the probability of the "best" alternatives being chosen by the police, courts, penitentiary or prison authorities, what role will be left to play by voluntary groups and organizations lacking access to such information systems?

3) Is it likely that in the future the courts may well have to restructure themselves (or be restructured by governments) through specialized training of judges and through the introduction of information system experts and management technicians? In consequence, the decisions of these judges about guilt and punishment may be such that any intervention by the members of voluntary organizations on behalf of the individuals concerned may become socially irrelevant.

4) Is it not possible that the tension between the professionally oriented specialist and the vocationally and community oriented voluntary worker will become too great and that the latter will thereby be excluded from effective participation in the delivery of criminal justice services?

I believe that these and similar questions are of great relevance for the future of the criminal justice process. Even if they may not be of immediate concern to the members of the Task Force, I think they should not escape their attention.

BIBLIOGRAPHY.

- Stafford Beer. *Designing Freedom*; Canadian Broadcasting Corporation, 1974.
- Albert Breton. *The Economic Theory of Representative Government*; Aldine Pub. Co., 1974.
- G. Bruce Doern, and Peter AuCoin. *The Structures of Policy-Making in Canada*; Macmillan of Canada, 1971.
- Yehezkel Dror. *Design for Policy Sciences*; American Elsevier Pub. Co., 1971.
- Economic Council of Canada. *Design for Decision-Making*; Information Canada, 1971.
- Donald Gow. *The Progress of Budgetary Reform in the Government of Canada*; Economic Council of Canada, 1973.
- D.G. Hartle. *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*; University of Toronto Press and Ontario Economic Council, 1976.
- Thomas A. Hockin. *Apex of Power*; second edition, Prentice Hall of Canada, 1977.
- Desmond Keeling. *Management in Government*; George Allen & Unwin, and the Royal Institute of Public Administration, 1972.
- W.A. Matheson. *The Prime Minister and the Cabinet*; Methuen Publications, 1976.
- Leonard Merewitz and Stephen H. Sosnick. *The Budget's New Clothes*; Markham Publishing Co., 1971.
- William A. Niskanen. *Bureaucracy and Representative Government*; Aldine-Atherton, 1971.
- Robert Presthus. *Elite Accommodation in Canadian Politics*; Macmillan of Canada, 1973.
- John Rawls. *A Theory of Justice*; Harvard University Press, 1971.
- Alice M. Rivlin. *New Approaches to Public Decision-Making*; Economic Council of Canada, 1972.
- B.F. Skinner. *Beyond Freedom and Dignity*; Alfred Knopf, 1971.
- David P. Shugarman. *Thinking About Change*; University of Toronto Press, 1974.
- George J. Szablowski. "The Optimal Policy-Making System: Implications for the Canadian Political Process", in T.A. Hockin, ed., *Apex of Power*; Toronto, Prentice-Hall, second edition, 1977.
- . "The Public Bureaucracy and the Possibility of Citizen Involvement in the Government of Ontario". Working paper prepared for the Committee on Government Productivity; Queen's Printer, 1972.
- . "The Prime Minister as Symbol—A Rejoinder"; CJPS, vol. 6 (September, 1973), p. 519.

George J. Szablowski. "Policy-Making and Cabinet: Recent Organizational Engineering at Queen's Park" in *Government and Politics of Ontario*, edited by D.C. MacDonald; Macmillan of Canada, 1975.

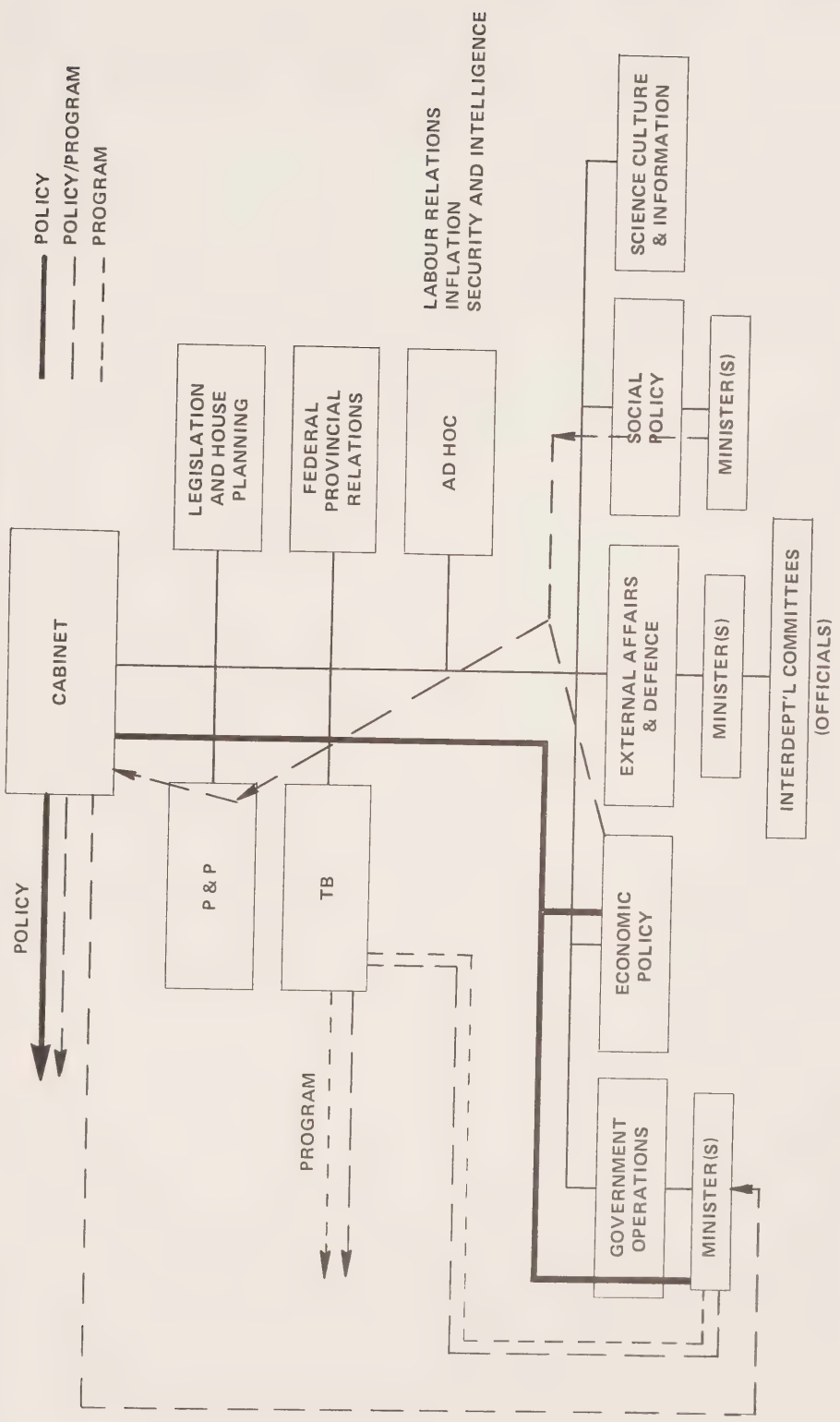
_____ "Justice as a Policy Field in the Government of Ontario", prepared for the Provincial Secretariat for Justice; Queen's Park, Toronto, 1975.

_____ with Colin Campbell. *Design for Steering: Innovation and Change in Canada's Policy Arena*; forthcoming in the spring of 1978.

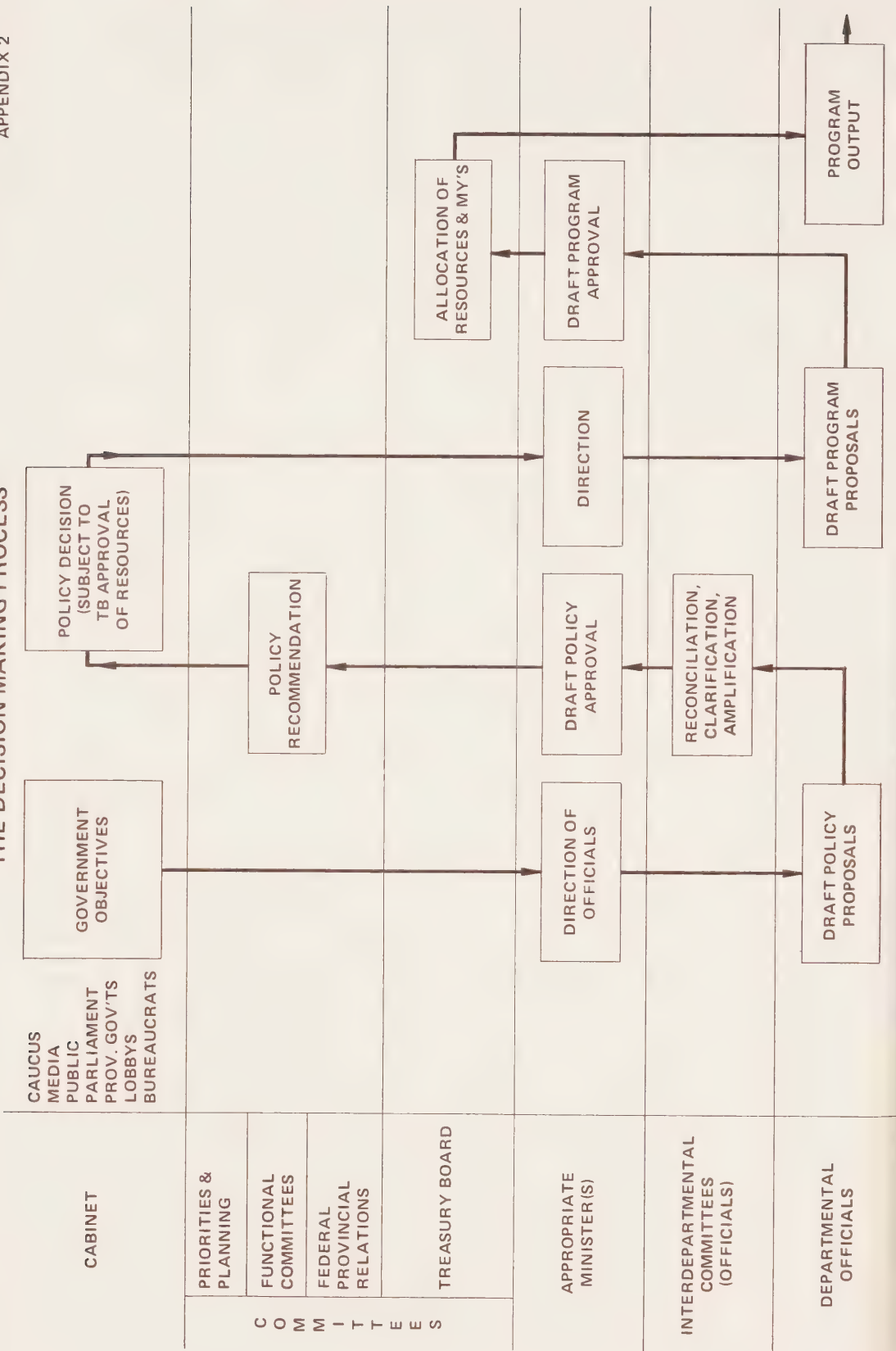
Irene Taviss. *The Computer Impact*; Prentice Hall, 1970.

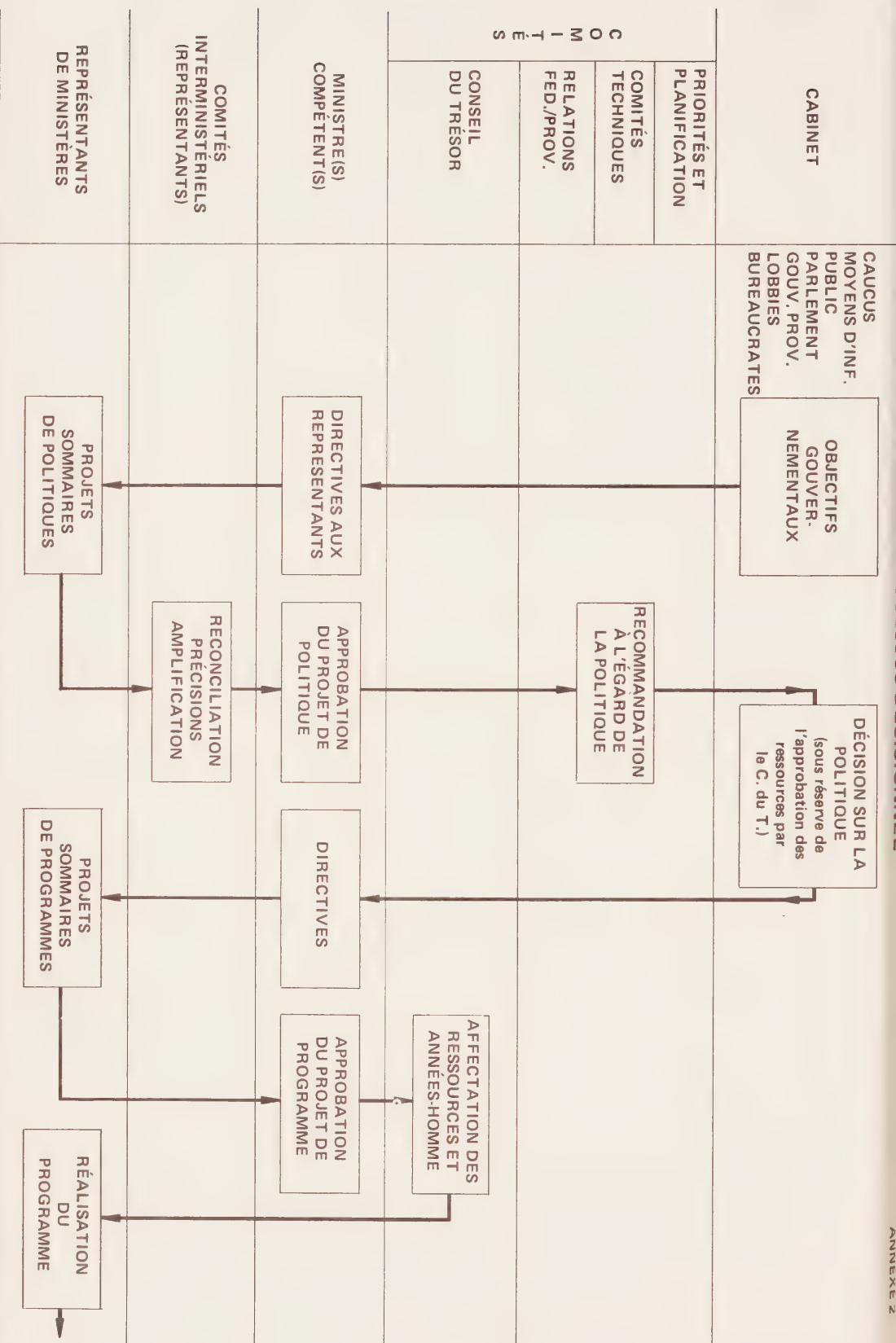
Albert Teich. *Technology and Man's Future*; St. Martin's Press, 1972.

THE DECISION MAKING PROCESS IN THE CABINET COMMITTEE SYSTEM

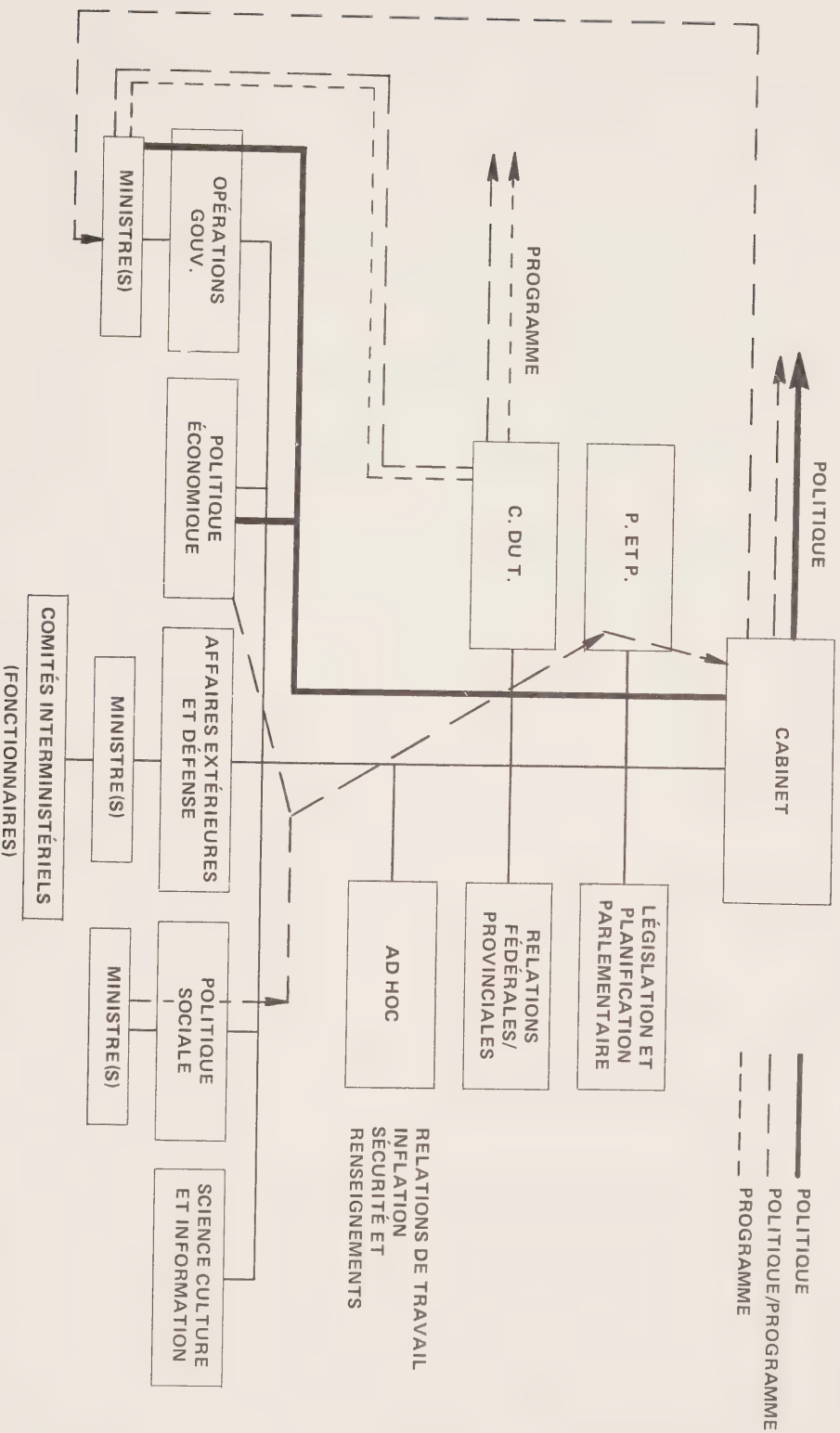


THE DECISION MAKING PROCESS





LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DU SYSTÈME DE COMITÉS DE CABINET



George J. Szablowski. «Policy-Making and Cabinet: Recent Organizational Engineering at Queen's Park» dans *Government and Politics of Ontario*, publié par D. C. MacDonald; Macmillan of Canada, 1975.

George J. Szablowski. «Justice as a Policy Field in the Government of Ontario», rédigé pour le Provincial Secretariat for Justice; Queen's Park, Toronto, 1975.

George J. Szablowski avec Colin Campbell. *Design for Steering: Innovation and Change in Canada's Policy Arena*; à venir, au printemps 1978.

Irene Taviss. *The Computer Impact*; Prentice Hall, 1970.

Albert Teich. *Technology and Man's Future*; St. Martin's Press, 1972.

- Stafford Beer. *Designing Freedom*: Radio-Canada, 1974.
- Albert Breton. *The Economic Theory of Representative Government*; Aldine Pub. Co., 1974.
- G. Bruce Doern et Peter AuCoin. *The Structures of Policy-Making in Canada*; Macmillan of Canada, 1971.
- Yehezkel Dror. *Design for Policy Sciences*; American Elsevier Pub. Co., 1971.
- Conseil économique du Canada. *Design for Decision-Making*; Information Canada, 1971.
- Donald Gow. *The Progress of Budgetary Reform in the Government of Canada*; Conseil économique du Canada, 1973.
- D.G. Hartle. *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*; University of Toronto Press et Ontario Economic Council, 1976.
- Thomas A. Hockin. *Apex of Power*, deuxième édition, Prentice Hall of Canada, 1977.
- Desmond Keeling. *Management in Government*; George Allen & Unwin, et le Royal Institute of Public Administration, 1972.
- W.A. Matheson. *The Prime Minister and the Cabinet*; Methuen Publications, 1976.
- Leonard Merewitz et Stephen H. Sosnick. *The Budget's New Clothes*; Markham Publishing Co., 1971.
- William A. Niskanen. *Bureaucracy and Representative Government*; Aldine-Atherton, 1971.
- Robert Presthus. *Elite Accommodation in Canadian Politics*; Macmillan of Canada, 1973.
- John Rawls. *A Theory of Justice*; Harvard University Press, 1971.
- Alice M. Rivlin. *New Approaches to Public Decision-Making*; Conseil économique du Canada, 1972.
- B. F. Skinner. *Beyond Freedom and Dignity*; Alfred Knopf, 1971.
- David P. Shugartman. *Thinking About Change*; University of Toronto Press, 1974.
- George J. Szablowski. «The Optimal Policy-Making System: Implications for the Canadian Political Process», dans T. A. Hockin, éd. *Apex of Power*; Toronto, Prentice-Hall, deuxième édition, 1977.
- George J. Szablowski. «The Public Bureaucracy and the Possibility of Citizen Involvement in the Government of Ontario». Document de travail rédigé pour le Committee on Government Productivity; Queen's Printer, 1972.
- George J. Szablowski. «The Prime Minister as Symbol—A Rejoinder»; CJPS, vol. 6 (septembre 1973), p. 519.

orientation communautaire prene des proportions démesurées et que ce dernier ne soit plus en mesure de prendre réellement part à la prestation des services de justice pénale?

Je crois que ces questions et des questions semblables détermineront l'avenir du processus de justice pénale. Même si elles n'intéressent peut-être pas directement les membres du groupe d'étude, elles ne devraient pas échapper à leur attention, à mon avis.

J'ai déjà signalé que le présent document a principalement pour objectif d'examiner le nouveau rôle des organisations bénévoles et des groupes communautaires dans le domaine de la justice pénale, rôle qui les rapprochera du processus de l'établissement des politiques et de l'attribution des ressources. Pour être en mesure de jouer ce nouveau rôle, je crois qu'il est essentiel de se familiariser pleinement avec la structure et le processus du gouvernement, de les connaître, et de se sentir à l'aise avec le type de comportement et les attitudes des initiés, soit les acteurs internes. Dans cette dernière partie, je soulèverai plusieurs questions au sujet de l'avenir du travail bénévole dans la prestation des services de justice pénale. Je prétends que l'orientation professionnelle et la spécialisation de ceux qui sont tenus par la loi d'œuvrer dans le domaine de la justice pénale est foncièrement incompatible avec l'orientation de ceux qui partagent la même vocation qu'eux au sein de groupements et d'organismes bénévoles, et que cette incompatibilité augmente au détriment de ces derniers. Je crois également que les valeurs de la communauté sont menacées du fait que l'on dispose de méthodes très perfectionnées et intégrées grâce auxquelles l'aspect technique risque de prendre le dessus pour produire des solutions standardisées, uniformes et socialement acceptables aux problèmes de la criminalité et des comportements interdits.

Il importe donc de se pencher sur les questions suivantes:

1) Quel sera l'effet probable, à longue échéance, de la puissante technologie déjà disponible en matière d'information (soit l'information, les télécommunications et les sciences de gestion)? Lorsqu'elle est utilisée par les institutions gouvernementales (telles que les tribunaux, la police, ou les centres pénaux), elle est capable de fournir des données étendues, de permettre l'analyse de ces données par catégories systématiques, et d'assurer l'application systématique des résultats aux questions de politique publique dans le domaine de la justice pénale. L'effet et l'utilisation de pareille technologie transformeront-ils complètement le processus de justice pénale, tel que nous le connaissons aujourd'hui?

2) Si les systèmes d'information sont destinés à assurer de meilleures prises de décision, en ce sens qu'il y aura réduction du coût des opérations, et à accroître les chances que de «meilleures» solutions de échange soient choisies par la police, par les tribunaux et par les autorités des pénitenciers ou des maisons de correction, quel rôle les groupes et organisations bénévoles qui n'ont pas accès à pareils systèmes d'information pourront-ils alors jouer?

3) Est-il probable qu'à l'avenir, les tribunaux doivent se donner de nouvelles structures (ou que les gouvernements donnent aux tribunaux de nouvelles structures) en assurant la formation spécialisée des juges et en faisant appel à des experts dans le domaine des systèmes d'information et à des techniciens en matière de gestion? Les décisions de ces juges au sujet de la culpabilité et de la punition pourront être telles que toute intervention des membres d'organisations bénévoles pour le compte des individus en cause n'ait plus aucune importance, au point de vue social.

4) N'est-il pas possible que la tension qui existe entre le spécialiste ayant une orientation professionnelle et le travailleur bénévole qui agit par vocation et a une

s'occupant de la justice pénale, soit, le ministre de la Justice, le ministre du Solliciteur général, y compris la G.R.C., et la Commission des libérations conditionnelles. Il serait également utile d'entretenir des relations avec les fonctionnaires de ces organisations qui sont responsables des questions budgétaires. Finalement, les considérations dont il a déjà été fait mention, relativement à l'établissement des politiques dans le domaine de la justice pénale, s'appliquent «*mutatis mutandis*» au processus budgétaire. Il importe de toujours se rappeler que, même si ce dernier est probablement l'un des processus décisionnels gouvernementaux les plus techniques et complexes, il s'agit en même temps d'un processus politique, où des conflits sont réglés et des affaires sont conclues entre des intérêts bureaucratiques contradictoires.

années subséquentes. Bien sûr, en réalité, la chose se fait en dernier ressort aux dépens du contribuable. Car une fois que pareille demande a été approuvée, quiconque essaierait éventuellement d'apporter des modifications au programme se trouverait à peu près dans la situation d'un dentiste faisant de la chirurgie dentaire sur un requin. Ou encore, pour employer une autre métaphore, les guimauves de l'année fiscale en cours deviennent les briques de l'année fiscale suivante. — au moyen du budget A. Et les briques du présent deviennent les pierres angulaires de demain, au fur et à mesure que de nouveaux programmes et des programmes plus étendus sont établis sur cet échafaudage jadis branlant»⁶.

Les prévisions ayant trait aux programmes sont révisées par le secrétariat du Conseil du Trésor et des ententes sont conclues entre les représentants du service des programmes et leurs «clients» des organisations bureaucratiques. Les questions qui demeurent non résolues sont présentées devant l'ensemble du Conseil du Trésor, aux fins d'une décision. Au mois d'août de chaque année, le budget des ministères est finalement établi et le budget principal des dépenses peut être dressé. Ce dernier est révisé par le Conseil du Trésor en novembre, approuvé par le cabinet, et présenté au Parlement au mois de février suivant. Ainsi, le cycle budgétaire normal—depuis l'époque où les premières décisions sont prises sur la forme et le contenu du cadre fiscal jusqu'au vote réel sur le budget principal des dépenses—prend 18 mois. Il importe de se rendre compte que même si une certaine flexibilité est permise et que des rectifications sont apportées, le cas échéant, de nombreuses décisions budgétaires prises au début du cycle ne peuvent pas être infirmées.

Malgré le secret proverbial qui entoure l'élaboration des documents budgétaires, en réalité, il n'est pas difficile de savoir quel fonctionnaire, au sein du ministère des Finances, est responsable du rassemblement et de l'analyse de l'information sur le cadre fiscal. Il est également possible de connaître les fonctionnaires des ministères et organismes, qui, d'année en année, s'occupent de l'élaboration des prévisions concernant les programmes. La plupart des décisions cruciales ayant trait à l'établissement du budget des ministères sont prises avec la connaissance et l'approbation directes des fonctionnaires du service des programmes du secrétariat du Conseil du Trésor. Sans doute, il est difficile pour les acteurs exogènes de participer réellement au processus budgétaire. La nature des décisions, et l'information et l'analyse sur lesquelles elles sont fondées, sont fort techniques; en général, même de nombreux acteurs internes ne les comprennent pas. Ceux qui possèdent les connaissances spéciales nécessaires, aux fins de l'élaboration des documents budgétaires, et sont capables de faire valoir des demandes contradictoires, sont rares et précieux. Avec les années, les ministères et organismes entrepreneurs ont réussi à mettre de leur côté de nombreux fonctionnaires du Conseil du Trésor, en vue de défendre leurs propres intérêts. À mon avis, les organisations bénévoles devraient avoir, dans leurs cadres, des experts capables de parler le même langage que les fonctionnaires du Conseil du Trésor et les fonctionnaires des ministères et d'organismes s'occupant des questions budgétaires. De plus, les directeurs des organisations bénévoles œuvrant dans le domaine de la justice pénale devraient se familiariser pleinement avec les affectations budgétaires particulières et les affectations d'années-homme des divers ministères et organismes

⁶ «Techniques and Processes of Administration», exposé présenté à la réunion annuelle de l'Institut canadien d'administration publique, septembre 1975.

nouvelles politiques. En 1970-71, lorsque le système de planification, de préparation des programmes et de budgétisation (SPPB) a fait apparition, l'on a fondé des espoirs très grands sur le fait que de nouvelles sommes pourraient également être trouvées par suite de l'annulation des programmes dont les ministères et organismes constateraient l'inefficacité ou l'inutilité. La chose est devenue connue sous le nom de notion de budget X. Il est maintenant généralement reconnu que ces espoirs étaient tout à fait incompatibles avec la réalité bureaucratique; à quelques exceptions près, la notion de budget X n'a produit aucune nouvelle somme. Les principes directeurs, en matière de politiques, s'adressent aux chefs bureaucratiques de ministères et d'organismes, mais c'est le secrétariat du Conseil du Trésor qui est chargé de leur interprétation et de leur application.

Les ministères et organismes présentent au secrétariat du Conseil du Trésor leurs *prévisions budgétaires*, chaque année, au mois de mars. Celles-ci se rapportent à l'année fiscale à venir, et visent les programmes existants, selon leur coût actuel; elles comprennent également des extrapolations, relativement aux prévisions futures ayant trait aux programmes existants. C'est l'augmentation budgétaire, ou budget A, qui présume que le passé régit l'avenir. D'autre part, le budget B se rapporte aux prévisions ayant trait au coût des nouveaux programmes, ainsi que toute expansion importante de programmes existants.

Le cycle budgétaire a pour objectif d'établir un degré suffisant de rigueur analytique et d'uniformité dans la procédure, de façon à assujettir toutes les demandes de nouvelles sommes au même type d'examen, et d'éliminer les excès et le superflu, de même que les dépenses prévues qui ne sont pas susceptibles de produire les résultats escomptés. Toutefois, l'ingéniosité de certaines organisations bureaucratiques et leur engagement à porter le budget au maximum empêchent souvent la réalisation de ces nobles objectifs. Au lieu de concurrencer les nombreuses autres demandes valables de nouvelles sommes au cours du cycle budgétaire, certains ministères et organismes réussissent à trouver de nouvelles sommes à l'aide des excédents de recettes budgétaires qui apparaissent au cours du cycle. Douglas G. Hartle décrit comme suit cette méthode ingénieuse «contre-budgétaire»:

«Je n'ai aucune raison d'attribuer des motifs secrets au ministère des Finances. Mais il demeure que l'accroissement des recettes budgétaires a toujours été sous-estimé. Étant donné que les prévisions budgétaires du mois de février servent de fondement aux *Prévisions* du mois de février subséquent, lesquelles ne s'appliquent que lorsque l'année fiscale *commencera*, deux ou trois mois plus tard, il n'est pas surprenant qu'au cours d'une période de croissance rapide et/ou d'inflation, les revenus réalisés dépassent les revenus prévus quatorze ou vingt-quatre mois plus tôt. Toutefois, il demeure que les ministères ont reconnu qu'il serait insensé d'être en concurrence en vue d'obtenir des fonds additionnels pour de nouveaux programmes ou pour l'expansion des programmes existants, alors que leurs demandes seront considérées par rapport à tant d'autres propositions. Il est de beaucoup préférable de présenter un mémoire au cabinet, au cours de l'année fiscale, lorsque les excédents de recettes budgétaires sont révélés bon gré mal gré par les Finances. Alors, la présentation d'un mémoire au cabinet aura souvent l'effet souhaité. Ce mémoire, rédigé rapidement montre uniquement que des fonds sont disponibles en vue de financer le ministère pour le reste de l'année en cours et ne fait aucune prévision précise des implications qui en découleront pour les

Le budget principal des dépenses du ministère du Solliciteur général, pour l'année 1976-77, s'élève à \$129,4 millions de dollars de plus que celui de l'année 1975-76. Les nouvelles sommes sont affectées à l'accroissement des dépenses en vue d'assurer la sécurité dans les pénitenciers, à la surveillance des libérés conditionnels, et au travail de la G.R.C. en matière de prévention et d'enquêtes, en particulier dans le domaine du crime organisé et de l'abus des drogues. Une somme additionnelle de \$36,8 millions de dollars et 266 années-homme sont affectées au programme des services correctionnels; de plus, une somme de \$92,3 millions et 488 années-homme sont attribuées à la G.R.C. aux fins de la fourniture de ces services⁴. Cet accroissement des dépenses reflète l'engagement du gouvernement fédéral d'accorder une importance primordiale à l'ordre et à la sécurité. L'année fiscale 1976-77 prendra fin le 31 mars. Il importe de noter qu'il s'agit là de priorités et d'affectations qui sont décidées depuis presque deux ans.

Une compréhension du cycle budgétaire, de sa longueur, de sa complexité, des formalités y afférentes, et du rôle joué par les participants essentiels, est absolument nécessaire pour tout acteur exogène qui désire exercer une influence sur le financement d'activités externes par le gouvernement. Je décrirai d'abord le processus et les formalités y afférentes, et je parlerai ensuite de la question de l'accès et de l'influence possible.

Le cycle commence par l'établissement du *cadre fiscal*. Ce dernier est établi par le ministère des Finances et présenté au comité de cabinet des priorités et de la planification, chaque année, en janvier ou en février. Il est par la suite révisé trimestriellement. A. W. Johnston décrit comme suit cette première formalité:

«Il comprend la plus récente évaluation des perspectives économiques de l'année fiscale en question, et entre autres, une évaluation des recettes et dépenses prévues, en particulier, le niveau auquel doit être fixé l'excédent ou le déficit budgétaire, ainsi que l'ensemble des prévisions de caisse du gouvernement. Dans le calcul de ces chiffres, l'on fixe les recettes escomptées, qu'il s'agisse de recettes budgétaires ou non, et l'on établit les dépenses envisagées, qu'elles figurent au budget ou non».

En se fondant sur ce cadre fiscal, le comité des priorités et de la planification élabore un ensemble de *principes directeurs*, définissant d'une façon générale les domaines prioritaires dans lesquels les «nouvelles sommes» devraient être dépensées. Ces dernières correspondent à la différence entre l'ensemble des recettes prévues dans le cadre fiscal, plus, les emprunts, s'il en est, et le coût global des programmes existants, fondé sur leur coût actuel.

A coup sûr, la mise en œuvre de nouvelles politiques dont le coût doit être prévu dans le budget dépendra de la disponibilité de «nouvelles sommes». Si le niveau existant des impôts ne fournit pas les crédits nécessaires, le gouvernement doit alors emprunter, augmenter les impôts, ou abandonner ses projets de mise en œuvre de

⁴Conseil du Trésor. *How your tax dollar is spent*. Information Canada, Ottawa, 1976.

⁵«The Treasury Board of Canada and the machinery of government of the 1970s», *Canadian Journal of Political Science*, septembre 1971.

- b) l'examen par les comités interministériels;
 - c) l'analyse par le secrétariat du comité de cabinet;
 - d) l'élaboration de projets sommaires de programmes;
 - e) la révision des budgets proposés par le service des programmes du secrétariat du Conseil du Trésor;
 - f) l'élaboration d'un projet de loi ou de projets de loi.
- La participation politique est une activité ouverte. Elle vise à présenter une conception du bien public, relativement à un projet particulier de politique, que les fonctionnaires chargés de prendre des décisions n'auraient pas à leur disposition, à défaut de pressions externes. Elle est fondée sur la ferme conviction que les acteurs exogènes ont le droit de se faire reconnaître et d'avoir ainsi accès auprès du processus gouvernemental.

a) l'élaboration de projets sommaires de politique;

compatible avec les connaissances spéciales et les attitudes professionnelles des acteurs, (4) une pression habile, à tous les points possibles d'entrée du processus,

essentiels particuliers, à chaque étape, soit:

(3) la connaissance des priorités établies (habituellement à l'automne d'une année donnée), des révisions subséquentes, et des principales révisions de politiques envisagées et entreprises;

(2) l'établissement et le maintien de relations symbiotique étroites avec certains acteurs essentiels concernés;

(1) une compréhension approfondie de l'achèvement des décisions depuis la bureaucratie jusqu'aux comités de cabinet et vice-versa;

Ainsi, les conditions de participation politique réelle, dans le processus d'établissement des politiques, sont les suivantes:

Les organisations bénévoles et les groupes communautaires œuvrant dans le domaine de la justice pénale peuvent-ils avoir accès auprès du processus d'établissement des politiques ci-dessus décrit? Les contraintes imposées par le secret de la bureaucratie et du cabinet semblent rendre cet accès presque impossible. Rien n'était publiquement connu au sujet du contenu des décisions prises entre l'automne 1974 et l'hiver 1975-76, lorsque la politique sur l'ordre et la sécurité a finalement été rendue publique; de plus, l'importance des affectations budgétaires concernant ces nouveaux programmes n'a été publiquement connue qu'au moment où le budget principal des dépenses a été présenté au Parlement, en février 1976. Néanmoins, compte tenu de la possibilité d'un rapport symbiotique entre les ministères et organismes concernés (par exemple, le Solliciteur général) et les groupes spéciaux d'intérêt (les organisations bénévoles et les groupes communautaires œuvrant dans le domaine de la justice pénale), un processus général formel de formulation des politiques et programmes semble permettre à pareils intérêts non gouvernementaux d'établir des points d'entrée et d'accès à différentes étapes du processus et de modifier leur stratégie selon les conditions particulières à chaque étape. Ainsi, sans vouloir exagérer les chances d'influence de pareils acteurs exogènes, la longueur et la complexité du processus d'établissement des politiques accroît le nombre des points possibles d'entrée permettant une pression efficace. Les directeurs des organisations bénévoles et des groupes communautaires s'intéressant à la justice pénale ne devraient pas méconnaître ces avantages.

d'ordre et de sécurité.

(9) Juin 1976—le Parlement vote le budget principal des dépenses, y compris les nouvelles affectations budgétaires ayant trait aux programmes afférents à la politique

sinon décisif, qu'ils jouent dans l'administration et l'application de la justice pénale. discussions et de commentaires, et ce, clairement en reconnaissance du rôle crucial, explications détaillées, sont mis à la disposition des autorités provinciales, aux fins de (8) Mars 1976—le projet de loi concernant «l'ordre et la sécurité», ainsi que des

communes.

(7) Février 1976 —les projets de loi C-83 et C-84, en vue de modifier le Code criminel et la Loi sur les libérations conditionnelles, sont présentés à la Chambre des

ministre en charge d'un secteur: le chef du secrétariat du Bureau du Conseil privé qui assiste le comité est appelé un «directeur de secteur». La caractéristique la plus importante du processus décisionnel est le fait qu'il est reconnu que tout domaine particulier (par exemple, la justice pénale) ne relève pas exclusivement d'un seul ministre (par exemple, celui du Solliciteur général), mais plutôt de tous les participants réguliers (acteurs) qui forment le secteur de la politique sociale. Le comité est assisté par le secrétariat de la politique sociale du Bureau du Conseil privé (dont le chef actuel est M. Rabinovitch, secrétaire adjoint du cabinet). Le secrétariat s'occupe de l'analyse des politiques, de la rédaction des mémoires de cabinet conjointement avec les ministères et organismes concernés, et de la constitution de dossiers sur des questions particulières, à l'intention du premier ministre et de M. Lalonde. Il rédige également des projets de décision pour le comité. Le secrétariat contrôle l'acheminement, et, dans une large mesure, le contenu de l'information qui doit être utilisée dans les débats du comité de la politique sociale. De plus, il assure une liaison cruciale entre les clients (ministères tels que la Main-d'œuvre et l'immigration, le Solliciteur général, le Secrétariat d'Etat (citoyenneté) etc.) et le processus décisionnel du cabinet. L'annexe 2, intitulé «Le processus décisionnel», décrit schématiquement l'acheminement des décisions au cours d'une période donnée. Il montre le degré d'intégration qui a été atteint au cours des dernières années, au niveau fédéral, entre le processus décisionnel des comités de cabinet et les décisions et recommandations des représentants de ministères et des comités interministériels. En même temps, la longueur et la complexité du processus, depuis la définition des objectifs et priorités du gouvernement jusqu'à la formulation de programmes véritables, ont considérablement augmenté. Pour illustrer la chose, je me servirai de la politique sur «l'ordre et la sécurité» élaborée conjointement par les ministères de la Justice et du Solliciteur général. Les dates et descriptions des diverses phases de l'élaboration de cette politique sont approximatives et ne servent qu'à titre d'illustration.

1) Automne 1974—le comité de cabinet des priorités et de la planification attribue une importance primordiale à «l'ordre et la sécurité» et définit les objectifs généraux de l'examen de la politique en ce domaine.

2) Automne et hiver 1974-75—les représentants du ministère du Solliciteur général élaborent des projets de politique.

3) Hiver et printemps 1975—le comité interministériel de l'ordre et de la sécurité examine et amplifie ces projets.

4) Début de l'été 1975—un projet sommaire de politique est placé sur l'ordre du jour du comité de cabinet de la politique sociale, en vue d'être discuté et révisé, et en vue de recevoir une approbation finale.

5) Été 1975—à la suite de la décision prise par le comité de cabinet, les représentants du ministère du Solliciteur général élaborent des projets sommaires de programmes, qui sont par la suite approuvés par les ministres compétents et envoyés au secrétariat du Conseil du Trésor, aux fins d'affectations budgétaires.

6) Fin de l'été et début de l'automne 1975—le Conseil du Trésor donne son approbation finale aux nouvelles affectations budgétaires ayant trait aux programmes afférents à la politique sur l'ordre et la sécurité, ces affectations devant entrer en vigueur au cours de l'année fiscale 1976-77, à partir du 1^{er} avril 1976.

relations fédérales/provinciales (BRFP), établi au début de l'année 1975, l'assiste dans ses travaux; ce dernier est également chargé de la surveillance des travaux des comités et groupes d'étude intergouvernementaux.

Le *Conseil du Trésor* est le seul comité statutaire actif; il a été créé en vertu de la Loi sur l'administration financière. Il est présidé par le président du Conseil du Trésor, M. Andras à l'heure actuelle, et est composé de cinq autres ministres du cabinet. En sa qualité de comité du budget des dépenses, il révisé les prévisions budgétaires principales des ministères, en matière de programmes. En sa qualité de comité de gestion des ressources, il entend les demandes des ministères et organismes et établit des règlements. Contrairement aux autres comités permanents du cabinet, le Conseil du Trésor agit à titre de tribunal et ses décisions ne sont pas faciles à infirmer. Le secrétariat du Conseil du Trésor est responsable d'un champ d'activités beaucoup plus étendu que le Conseil lui-même. Elles comprennent entre autres: a) les politiques concernant le personnel de la Fonction publique et les conventions collectives; b) les politiques administratives à travers l'appareil gouvernemental; c) la planification, y compris l'évaluation de l'efficacité et de l'utilité d'un programme; d) le service des programmes, qui s'intéresse principalement au cycle budgétaire annuel; e) les politiques concernant les langues officielles; et f) l'administration financière. Les fonctionnaires supérieurs du secrétariat sont présents à toutes les réunions du comité de cabinet et à de nombreuses réunions des comités interministériels et intergouvernementaux. Avec les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et du ministère des Finances, ils sont certainement les fonctionnaires les mieux informés d'Ottawa.

¹ *Le comité de la législation et de la planification parlementaire* est actuellement présidé par M. MacEachen. Son mandat comporte l'étude des projets de loi et l'examen de la terminologie employée, en vue de s'assurer qu'elle exprime bien l'intention des planificateurs de politiques. De plus, il établit la stratégie du gouvernement à la Chambre des communes à l'égard des partis d'opposition. Les ministres désignés du cabinet et les hauts fonctionnaires concernés participent régulièrement à ses réunions.

Les politiques elles-mêmes sont établies par les comités de cabinet dits «*techniques*» — un comité de politique économique (présidé par M. Macdonald), un comité de politique extérieure et défense (présidé par M. Jamieson), un comité de culture et d'affaires autochtones³, un comité des opérations gouvernementales (présidé par M. Chrétien) et un comité de politique sociale (présidé par M. Lalonde). Ces comités se réunissent à toutes les deux semaines, et, à l'occasion, hebdomadairement. Étant donné que la justice pénale fait partie de la politique sociale, je décrirai le rôle de ce comité et m'abstiendrai de parler des autres comités techniques, puisque leur fonctionnement est analogue, dans les limites de leurs propres attributions.

Le *comité de cabinet de la politique sociale* est responsable de domaines tels que la justice, la sécurité sociale, la sécurité de revenu, la main-d'œuvre, l'immigration, les affaires urbaines et l'habitation, la citoyenneté et le travail, y compris les questions particulières concernant les femmes. Selon la terminologie employée par les initiés, la politique sociale est appelée un «secteur»; le ministre qui préside le comité est appelé «le

³ Ce comité a été créé à la fin de 1976. Il a remplacé le comité de la science, de la culture et de l'information; il est actuellement présidé par M. Roberts.

«politiques juridiques, relativement à tous les programmes du gouvernement; la coordination et l'intégration des décisions ayant trait aux politiques, en ce qui concerne les questions juridiques et quasi-judiciaires; les domaines susceptibles d'engendrer des conflits, par suite de philosophies différentes, par exemple, entre l'application de la loi et les mesures correctionnelles; les droits fondamentaux des individus au sein de notre société; les droits fondamentaux du public qui forme collectivement la société; les tendances, en matière de justice sociale; le comportement humain et les progrès des sciences sociales, dans le domaine de la loi et de la justice»².

Au niveau fédéral, il est encore plus évident que l'on tente d'aborder la justice pénale de façon globale. En effet, cette approche peut être clairement distinguée depuis la création du comité de cabinet de la politique sociale, au début de l'année 1969, comité dont le mandat inclut la justice pénale. Par la suite, il y a eu des changements d'organisation au sein du ministère du Solliciteur général; en particulier, le secrétaire, relevant du solliciteur général adjoint, a été établi; ce secrétariat est responsable, entre autres, de la planification et de l'analyse de la police et de la sécurité, de la planification des politiques et de l'évaluation des programmes, de la recherche et du perfectionnement des méthodes, ainsi que des communications et de la consultation. Citons également le mandat général confié à la Commission de réforme du droit, en 1970, en vertu de la Loi sur la Commission de réforme du droit, ainsi que l'utilisation récente de comités et de groupes d'étude interministériels et intergouvernementaux.

Pour bien comprendre le processus d'établissement des politiques au niveau fédéral, il est, à mon avis, essentiel d'examiner à fond le système des comités de cabinet qui a été établi depuis 1968. (À cet égard, nous renvoyons le lecteur à l'organigramme intitulé «Le processus décisionnel du système des comités de cabinet» figurant à l'annexe I. L'organigramme a été préparé par le secrétariat du Conseil du Trésor en novembre 1975.) Le cabinet au complet n'est plus le principal organe à prendre des décisions. Il existe maintenant neuf comités permanents de cabinet, chacun ayant un mandat précis et des responsabilités définies. Quatre de ces comités sont des comités de «coordination». Ils ne s'intéressent pas aux questions de fond, en matière de politiques; ils s'attaquent plutôt aux problèmes que suscite toute question de politique (métapolitique).

Ainsi, le comité des priorités et de la planification définit les objectifs généraux, dans le domaine des politiques, et établit l'ordre de priorité. De plus, il discute de l'ordre de priorité à accorder aux dépenses budgétaires, et, après avoir examiné les principales politiques, prend une décision. Le comité est présidé par le premier ministre et est composé des présidents de tous les autres comités de cabinet. Des fonctionnaires supérieurs, choisis par le premier ministre, et des membres du secrétariat des priorités et de la planification du Bureau du Conseil privé sont régulièrement présents. Ce comité définit les principes directeurs que devront suivre les autres comités de cabinet; ses réunions ne sont pas ouvertes à tous les ministres.

Le comité des relations fédérales-provinciales est également présidé par le premier ministre. Il examine et établit la stratégie du gouvernement fédéral à l'égard des gouvernements provinciaux, relativement à des questions particulières. Le bureau des

²Committee on Government Productivity, Interim Report Number Three, Toronto, décembre 1971.

**PARTIE II ÉTABLISSEMENT DES POLITIQUES AU NIVEAU FÉDÉRAL,
EN MATIÈRE DE JUSTICE PÉNALE**

Dans un document récemment publié par le secrétariat du Conseil du Trésor, la politique du gouvernement est définie comme suit:

«Une déclaration, par le gouvernement, d'un principe ou d'un ensemble de principes à suivre, aux fins de la réalisation d'objectifs particuliers, lesquels peuvent être énoncés de façon à indiquer les mesures (ou programmes) possibles et la méthode à employer, en vue d'apprécier le succès de la politique en question».

D'autre part, un programme est défini comme suit:

«Un ensemble de mesures ou un instrument destiné à assurer la mise en œuvre d'une politique, et comportant parfois un mandat législatif, et habituellement la dépense de deniers publics»¹.

Ces définitions correspondent aux vues actuelles, dans les milieux gouvernementaux, à savoir, que l'établissement des politiques et l'adoption des lois sont deux activités différentes. L'une des fonctions de l'établissement des politiques est la détermination de l'opportunité et de la nécessité d'une mesure législative. Par conséquent, les questions de compétence législative ne se posent habituellement pas lorsqu'une politique est élaborée, sauf à la dernière étape. Les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique traitent uniquement du partage des compétences législatives; de plus, la constitution n'interdit nullement d'établir des politiques dans un domaine particulier, indépendamment du partage des compétences législatives.

La formulation des politiques, en matière de justice pénale, est devenue, dans une large mesure, une activité conjointe, où les questions de fond concernant le droit pénal deviennent inséparables des questions d'administration de la justice et d'organisation des tribunaux provinciaux. De nos jours, cette interdépendance des questions et problèmes est une caractéristique fondamentale de la formulation des politiques. Bien sûr, des questions constitutionnelles difficiles se posent encore, lorsqu'il s'agit de décider si le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial a le pouvoir de légiférer dans un domaine particulier (par exemple, les sanctions concernant la négligence criminelle, dans le Code criminel, et les dispositions d'un code provincial de la route, relativement à la négligence au volant). Toutefois, il importe de souligner que le contrôle de l'administration et de l'application de la loi relève essentiellement des procureurs généraux des provinces. Ces derniers sont responsables de la grande majorité des poursuites intentées en vertu du Code criminel et de la Loi sur les jeunes délinquants, en plus des poursuites engagées en vertu des lois provinciales. Les poursuites intentées par le gouvernement fédéral se limitent à d'autres lois fédérales et, en particulier, à la Loi sur les stupéfiants, à la Loi sur les douanes et l'accise, à la Loi de l'impôt sur le revenu et à la Loi sur les secrets officiels.

En Ontario, le *Committee on Government Productivity* a élaboré une politique générale, en matière de justice; cette politique a été concrétisée au moyen de la création du domaine des politiques de justice et du secrétariat provincial de la Justice. Le comité a déclaré que ce domaine comporterait l'examen de

- (b) de juges nommés par le gouvernement fédéral ou par les provinces, et dont l'expérience et la compréhension, en matière de justice pénale, varient énormément; et
- (c) de forces de police fédérales, provinciales et municipales dont les activités se chevauchent souvent ou sont fréquemment contradictoires.

Par conséquent, ces caractéristiques montrent bien qu'au Canada, la justice pénale ne peut pas être restreinte à une seule dimension. Certains considèrent qu'elle a principalement trait à l'application de la loi, les jugements professionnels des agents de la paix, des avocats et des juges devant en déterminer les conséquences d'une façon exclusive. D'autres considèrent qu'il s'agit d'un aspect d'une politique sociale générale visant à établir un équilibre entre l'ordre public et la liberté individuelle. D'autres encore sont convaincus qu'un taux élevé de criminalité est une conséquence inévitable du progrès technologique et industriel, de l'urbanisation et de l'encombrement, dans une société où l'agressivité, le matérialisme et la concurrence sont des valeurs dominantes. Et avant tout, la justice pénale ne peut pas être dissociée de la politique. C'est sûrement la dimension première de la question. Elle comprend une lutte continue entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en vue de s'assurer un appui politique au sein de leurs circonscriptions respectives; elle comprend aussi une concurrence moins évidente mais non moins vive entre les organismes administratifs, autour de ressources maigres et notamment de budgets; elle comprend enfin les antagonismes traditionnels entre les élites politiques nationales et régionales au sujet du pouvoir d'établir les politiques, de faire des lois et de les appliquer.

La justice pénale, c'est le recours, par le gouvernement, à la coercition, en vue de déceler, juger et punir une conduite interdite. La conduite interdite est formée d'infractions au Code criminel et à d'autres lois fédérales, et d'infractions aux lois provinciales et aux règlements municipaux. Les règles appliquées en vue de déceler, juger et punir pareille conduite (telles que les codes de police, la procédure pénale et la preuve) définissent le processus de justice pénale; elles établissent l'ensemble des normes ayant trait à ce processus. Cet ensemble de normes est pleinement étayé par les institutions particulières créées par la société en vue de s'occuper de la conduite interdite (criminelle) — la police, les tribunaux pénaux, le Barreau, les lieux de détention et d'incarcération. Ce cadre de normes et d'institutions, à l'intérieur duquel le processus de justice pénale se déroule, semble aller à l'encontre de certaines caractéristiques empiriques, soit les caractéristiques suivantes:

1) Le système de justice pénale est mal intégré dans le reste de la société. Dans bien des cas, il fonctionne à l'extérieur des institutions établies, avec l'appui du public, qui ne manifeste pas une attitude compréhensive à l'égard de la criminalité et de la condamnation. Le professionnalisme distant des juges, des avocats et des policiers contribue à cet isolement.

2) Il existe de graves manques et de graves contradictions entre les nobles objectifs de la réforme législative, les interdictions existantes et les conditions d'application de la loi.

3) Les personnes ayant autorité n'ont pas, ou ont peu, de connaissances scientifiques, au sujet des causes d'une conduite criminelle interdite, du contrôle efficace de pareille conduite, et de la correction ou de la modification de ladite conduite.

4) Le processus de justice pénale demeure largement contrôlé par une profession — les avocats — dont les valeurs et les intérêts ne coïncident pas toujours avec le bien public. Relativement peu d'experts en criminologie, en pénologie, ou dans des sciences sociales connexes, occupent une position clé dans l'administration de la justice pénale.

5) De graves manques et de graves lacunes existent entre la tradition du droit pénal visant à l'équité et à la protection de l'individu (comme le montrent, par exemple, les normes de présomption d'innocence, le droit à un procès devant jury, le droit de ne rien dire, l'obligation pour le ministère public d'établir la culpabilité hors de tout doute raisonnable, la défense de qualité de poursuivites pour un même fait) et le processus pénal existant, tel qu'en font l'expérience les accusés, et en particulier les autochtones du Canada, les pauvres des villes, les ignorants et les faibles.

6) La façon de déceler et de juger une conduite criminelle varie énormément, au point de vue de la qualité, d'une région à l'autre du Canada; il en est de même pour les normes concernant le traitement par la police, la sentence et les conditions d'emprisonnement.

7) Au Canada, la justice pénale demeure un système trop complexe, et souvent déroutant, formé:

(a) d'interdictions et de sanctions fédérales, provinciales et municipales;

Le document comporte quatre parties. La Partie I décrit la justice pénale comme relevant du gouvernement et définit certaines de ses caractéristiques, dans le contexte fédéral canadien.

La Partie II renferme une description de la structure et du processus de formulation des politiques au niveau fédéral en général, et dans le domaine de la justice pénale en particulier. Cette description est suivie par un examen des limites de la participation politique dans le processus d'établissement des politiques et de la mesure dans laquelle la complexité et la spécialisation peuvent être utilisées par les acteurs exogènes en vue d'améliorer leurs chances d'accès et d'influence.

Dans la Partie III, j'examinerai le processus budgétaire au niveau fédéral, en insistant particulièrement sur les affectations qui ont trait à la justice pénale. L'examen met en cause le côté formaliste du cycle budgétaire, mais il ne néglige pas de tenir compte de la concurrence pour des ressources rares et de la tendance bureaucratique irrésistible à l'accroissement maximal du budget. Cette partie se termine par une discussion de l'influence que peuvent exercer les intérêts exogènes sur les affectations budgétaires.

La Partie IV du document est consacrée à un bref examen du rôle traditionnelle-ment joué par les organisations non gouvernementales dans la prestation des services de justice pénale. Cet examen met l'accent sur la tension qui existe entre les établissements et les individus ayant une orientation professionnelle et les organisations bénévoles et leurs membres ayant une orientation «missionnaire». Nous y opposerons les valeurs et intérêts communautaires et les valeurs et intérêts d'un système soumis à une administration nationale ou provinciale, et nous conclurons par des remarques sur les changements technologiques, dans le domaine de la justice pénale, et sur les perspectives d'avenir en ce domaine.

Le présent document traite de participation politique. Je me propose de définir cette activité simplement comme étant toute tentative effectuée par des acteurs non gouvernementaux, exogènes, en vue d'exercer une pression sur le gouvernement.

On a écrit beaucoup de choses au sujet de la participation. Il y a quelque temps, les experts en sciences politiques ont défini le participant comme étant une personne qui croit être en mesure de prendre, le cas échéant, une mesure appropriée vis-à-vis du gouvernement, sans réellement être tenue de le faire. De nos jours, seule une influence concrète sur la formulation des politiques et/ou l'administration des programmes constitue une mesure acceptable de participation réelle. Nous devons établir une distinction entre les initiés (ou participants essentiels) et les non initiés (ou participants exogènes). Les premiers se distinguent des derniers par la continuité, la fréquence, et l'intensité avec laquelle ils prennent part au gouvernement et à ses activités. Les premiers acteurs essentiels (participants) ont un accès illimité auprès du processus gouvernemental. D'autre part, les acteurs exogènes doivent demander l'accès dans chaque cas, lorsqu'ils veulent exercer une pression. Le sens de la participation politique est à la base de cette distinction.

La demande et la tendance à la participation active continuent d'être relativement importantes, mais elles ne sont pas distribuées également à travers la population. Les intérêts riches et ingénieux sont en mesure de s'organiser en des «lobbies» spéciaux qui ressemblent parfois à des extensions de la bureaucratie et agissent parfois de la même façon que cette dernière. Ils jouent le rôle d'acteurs essentiels et réussissent souvent à avoir un accès continu officiels auprès du processus gouvernemental. Les organisations bénévoles et les groupes communautaires (comme, par exemple, la Société John Howard) œuvrent dans le domaine de la justice pénale depuis un bon nombre d'années. Toutefois, cette participation a été, en général, largement limitée aux «services», c.-à-d. la police, les tribunaux, les prisons et les pénitenciers. De cette façon, les membres de ces organisations ont offert *leurs* services là où il existait un besoin réel — au point de rencontre entre l'individu et le pouvoir qu'il a rencontré. Sans doute, à l'avenir, l'action bénévole devrait continuer, et continuera, à avoir cet objectif. Et pourtant, j'aimerais avancer que cela ne suffit plus. Le processus gouvernemental est devenu excessivement complexe et technique; même ceux qui l'étudient de jour en jour éprouvent de la difficulté à se tenir au courant des changements et à en saisir l'apparent raffinement. Il y a danger, je crains, que l'efficacité des services bénévoles diminue rapidement à moins que les organismes qui les assurent ne commencent à exercer directement leur influence sur les processus de décision, y compris ceux qui ont trait à la répartition des ressources.

Ma tâche, dans les pages qui suivront, sera d'examiner les possibilités et contraintes existantes auxquelles les acteurs exogènes doivent faire face, s'ils veulent avoir un accès continu auprès du processus d'établissement des politiques, dans le domaine de la justice pénale. La question à étudier peut être formulée quelque peu différemment comme suit:

Est-il possible pour les acteurs exogènes, tels que les organisations bénévoles et les groupes communautaires œuvrant dans le domaine de la justice pénale, d'abandonner leur rôle relativement marginal dans la formulation des politiques, et de participer plus activement, à titre d'acteurs essentiels, dans des domaines précis de l'établissement des politiques et de l'affectation des ressources par le gouvernement?

NOUVEAU RÔLE DES ORGANISATIONS BÉNÉVOLES
DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE:
POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION
POLITIQUE EFFICACE

George J. Szabowski

Université York

Document rédigé pour le Groupe d'étude sur le rôle du secteur
privé dans le domaine de la justice pénale

Date de la réunion	Lieu	Description
fév. et mars 1977	Australie, Nouvelle-Zélande et Fiji	d'observation et 5) <i>De Rijnsroom d'Alphen aan de Rijn</i> Alors qu'il visitait l'Australie, la Nouvelle-Zélande et Fiji, un membre a rencontré des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux. Il a eu des entrevues avec des groupes d'organisations non gouvernementales en Nouvelle-Galles du sud, à Victoria et en Australie occidentale. Il a également rencontré le directeur exécutif du <i>Crime Prevention Council</i> d'Australie. Alors qu'il se trouvait en Nouvelle-Zélande, il a rencontré le président du <i>New Zealand Prisoners Aid</i> , qui est également président du <i>International Prisoners Aid Association</i> et, lors de sa visite à Fiji, il a rencontré des membres du <i>Prisoners Rehabilitation Committee</i> .
16 fév. 1977	Toronto, Ont.	Le secrétaire général participe à une réunion sur les normes — ANIJC et groupe national d'étude sur l'administration de la justice
14 au 17 fév. 1977	Ottawa, Ont.	Réunion du groupe d'étude
17 mars 1977	Ottawa, Ont.	Le groupe d'étude rencontre le comité consultatif principal des politiques du ministère du Solliciteur général
28 mars 1977	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude
29-30 mars 1977	Montréal, Québec	Le groupe d'étude rencontre un groupe consultatif particulier
31 mars 1977	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude
25-26 avril 1977	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude

d'Amsterdam, 3) le *H/L/K* d'Amsterdam, 4) le centre *«de Holding»* d'Amsterdam, 2) *Stichting «Lucifer»* cinq organisations non gouvernementales 1) «de central de probation de l'Armée du Salut, et visitent du ARV (organisme local de probation), du service tionnelle, du conseil de réadaptation d'Amsterdam, ciation de la probation et de la libération condi- représentants du ministère de la Justice, de l'asso-

Trois membres du groupe d'étude rencontrent des ville *P-ison Staff Community Project* 4) *Visitors' Centre, Pentonville Prison*, 5) *Penton-bridge Educational Unit*, 3) *Newham Alternatives*, visitent cinq projets 1) *Hammersmith*, 2) *Cam-et du *Radical Alternatives to Prison* (RAP), et (NACRO), du *Howard League for Penal Reform ciation for the Care and Resettlement of Offenders* représentants du *Home Office*, du *National Asso-**

Réunion du groupe d'étude

3. Association canadienne d'apui aux indigènes
division des ressources communautaires
2. Service national des libérations conditionnelles —
1. *Donner Canadian Foundation*

Réunion du groupe d'étude

2. Société canadienne de Criminologie
1. du ministère de la Justice — planification des politiques, et programmes et documentation juridique

Représentants:
3. Groupe fédéral de travail
2. G.R.C. — centre de prévention du crime et service de police pour les autochtones

1. du *Federal Advisory Council on Natives and the Criminal Justice System*

Représentants

4. division de la recherche — Solliciteur général
3. service du développement social — Service cana-
2. planification des politiques et évaluation des pro-grammes — Solliciteur général
1. du centre de consultation — Solliciteur général

Représentants

Réunion du groupe d'étude
2. Détenus autochtones de Collins Bay et représen-
tants du *AIMS*, du *Native Communications Circle* et du *St. Lawrence College*

1. Comité des détenus de la prison pour femmes
régional

4. du Service des libérations conditionnelles — bureau
3. de la Société John Howard de Kingston

Date de la réunion	Lieu	Description
--------------------	------	-------------

14 au 18 fév. 1977

La Haye et Amsterdam — Pays-Bas

7 au 11 fév. 77

Londonres, Royaume-Uni

17, 18, 19 jan. 77

Ottawa, Ont.

3 déc. 1976, après-midi

Ottawa, Ont.

3 déc. 1976, matinée

Ottawa, Ont.

2 déc. 1976

Ottawa, Ont.

1er déc. 1976

Ottawa, Ont.

30 nov. 1976

Ottawa, Ont.

29 nov. 1976

Ottawa, Ont.

27 nov. 1976

Kingston, Ont.

Date de la réunion	Lieu	Description
13 nov. 1976	Yellowknife, T. N.-o.	2. Yellowknife Correctional Institution 3. Yellowknife Detoxication and Rehabilitation Centre Trois membres du groupe d'étude rencontrent
14 nov. 1976	Yellowknife T. N.-o.	1. Le Metis Association of Northwest Territories 2. La Gendarmerie royale du Canada 3. Des conseillers autochtones auprès des tribunaux Trois membres du groupe d'étude rencontrent le Northwest Territories Status of Women Action Group
15 nov. 1976	Whitehorse, Yukon.	Trois membres du groupe d'étude rencontrent (ou visitent)
17 nov. 1976	Victoria, C.-b.	1. Victoria Justice Council 6. Les conseillers auprès des tribunaux du Skookum Jim Friendship Centre 2. Le Yukon Indian and the Law Committee 3. Un groupe ad hoc organisé par des membres du personnel du gouvernement du Yukon 4. Le Yukon Juvenile Training School 5. Le Yukon Correctional Centre 6. Les conseillers auprès des tribunaux du Skookum Jim Friendship Centre
18 nov. 1976	Vancouver, C.-B.	3. La Société John Howard de l'Île de Vancouver 1. Groupe de travail de la Colombie-Britannique 2. Indian Homemakers Association of British Columbia 1. British Columbia Penitentiary Citizen Advisory Committee
19 nov. 1976	Vancouver, C.-B.	2. Allied Indian and Metis Association Half-way House 3. Mountain Prison — Native Crafts, Agassiz Le secrétaire général rencontre le conseil d'adminis- tration de la Société John Howard du Canada Représentants 1. du personnel des libérations conditionnelles et des pénitenciers 2. du Citizen Advisory Committee of the Regional Reception Centre 3. du Inmate Committee — pénitencier de Bath 4. Citizen Advisory Committee du pénitencier de Millhaven 5. du Citizen Advisory Committee du pénitencier de Joyceville Représentants:
20 nov. 1976	Ottawa, Ont.	
25 nov. 1976	Kingston, Ont.	
26 nov. 1976	Kingston, Ont.	Représentants: 1. du personnel régional du ministère des Services correctionnels de l'Ontario 2. de la Société Elizabeth Fry de Kingston

Date de la réunion	Lieu	Description
21-22 juin 1976	Ottawa, Ontario	Réunion du groupe d'étude
16-17 août 1976	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude
6 sept. 1976, après-midi	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude
7 sept. 1976	Montréal, Québec	Groupe de travail du Québec
8 sept. 1976	Québec, Québec	1. Représentants du ministère de la Justice du Québec
		2. Femmes autochtones du Québec
		3. Alliance Laurentienne de Métis et Indiens sans statut
		4. <i>Northern Québec Inuit Association</i>
9 sept. 1976	Moncton, N.-B.	Groupe de travail du Nouveau-Brunswick
10 sept. 1976, matinée	Fredericton, N.-B.	Représentant du ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick
10 sept. 1976, après-midi	Fredericton, N.-B.	Réunion du groupe d'étude
20 sept. 1976	Winnipeg, Manitoba	Groupe de travail du Manitoba
21 sept. 1976	Winnipeg, Manitoba	Représentants du ministère des services de correction et de réhabilitation du Manitoba
21 sept. 1976, après-midi	Regina, Sask.	Représentants du ministère des services sociaux
22 sept. 1976, matinée	Regina, Sask.	Groupe de travail de la Saskatchewan
22 sept. 1976 après-midi	Regina, Sask.	1. <i>Saskatchewan Association of Friendship Centres</i>
		2. <i>Native Project Society</i>
		3. <i>Indian Probation Project of Federation of Saskatchewan Indians.</i>
		4. Legal Services Commission
		5. La Société John Howard de la Saskatchewan
23 sept. 1976	Regina, Sask.	Réunion du groupe d'étude
24 sept. 1976, matinée	Regina, Sask.	Madame le juge Raynell Andreychuk, présidente, Conseil consultatif canadien sur l'action volontaire
24 sept. 1976, après-midi	Regina, Sask.	Réunion du groupe d'étude
30 sept. et 1er oct. 1976	Moncton, N.-B.	Deux membres du groupe d'étude assistent au congrès de l' <i>Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association</i>
4 oct. 1976, matinée	Charlottetown, I.P.-E.	Groupe de travail de l'Île du Prince-Édouard
4 oct. 1976, après-midi	Charlottetown, I.P.-E.	Représentants du ministère de la Justice de l'Île du Prince-Édouard
4 oct. 1976, soirée	Halifax, N.-E.	La Société John Howard de la Nouvelle-Écosse
5 oct. 1976, matinée	Halifax, N.-E.	Groupe de travail de la Nouvelle-Écosse
5 oct. 1976, après-midi	Halifax, N.-E.	1. Représentants du ministère du Procureur général
		2. <i>Nova Scotia Metis and Non-Status Indians Assocation</i>
		3. <i>Unison, Society of Friends, Coalition Supportive Services, North End Diversion Project</i>
6 oct. 1976, matinée	St. John's, T.-N.	Groupe de travail de Terre-Neuve
6 oct. 1976, après-midi	St. John's, T.-N.	1. Représentants du ministère de la Justice
		2. La Société John Howard de Terre-Neuve
7. oct. 1976	St. John's, T.-N.	Réunion du groupe d'étude

APPENDICE «B»

TABEAU DES RÉUNIONS DU GROUPE D'ÉTUDE
JUN 1976 À AVRIL 1977

Organisation: Le Tremplin
Adresse: 5546 Saint-Denis
Montréal, Québec.

Objectifs:

Aider les anciens détenus jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi.

Programme:

- Nourrir et loger les anciens détenus pour quelques jours (6 lits)
- Nouer des liens avec d'autres organismes sociaux, services gouvernementaux et employeurs possibles
- «Counselling» en matière de travail, et renvois
- Education du public et action sociale.

Population visée:

- Chercher un emploi, nourrir et loger les anciens détenus de sexe masculin de n'importe quel âge.
- Education du public en général.

Financement:

Subventions de la Main d'œuvre.

Organisation:	<i>Let's Face It Project</i>
Adresse:	attention: Service national des libérations conditionnelles Moncton, N.-B.
Objectifs:	Aider les anciens détenus à trouver et à garder un emploi lucratif lors de leur libération des pénitenciers (Dorchester, Springhill) de la région de Moncton, N.-B.
Programme:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rechercher des employeurs disposés à engager des anciens détenus et, au moyen du «counselling» et d'un appui personnel, aider les anciens détenus à accepter et à conserver les emplois qui leur sont offerts. 2. Relations publiques et information, au moyen de contacts directs avec les employeurs et au moyen d'entrevues à la télévision, à la radio et dans la presse locale. 3. Médiation entre l'employeur et les anciens détenus employés, entre les agents de libération conditionnelle et les individus soumis à pareille libération, et entre les autres organismes officiels et les anciens détenus qui ont recours aux services de Let's Face It, lorsqu'ils font face à une crise.
Population visée:	Voir les rubriques «Objectifs» et «Programme» ci-dessus.
Gestion:	<i>Let's Face It</i> est un projet de placement mis en œuvre par un personnel rémunéré sous la surveillance d'un directeur de projet. Un comité d'orientation conseille ce dernier.
Financement:	Subventions de la Main d'œuvre.

Organisation: *The X-Kalay Foundation (Manitoba) Inc.*
Adresse: C.P. 250
3514 Pembina Highway
St. Norbert, Manitoba

Description du programme:

La fondation X-Kalay est une résidence communautaire pour hommes, femmes et enfants; elle offre un programme éducatif conçu en vue de donner aux individus un bagage de connaissances sociales et émotives nécessaires en vue de fonctionner dans une société urbaine concurrentielle. Les gens qui se présentent à X-Kalay viennent de divers milieux sociaux; ils ont fait ou non l'objet d'un renvoi par des professionnels; ils ont tous une chose en commun: ils n'ont pas pu, par suite d'un problème de drogue ou d'alcool, ou de nombreux autres problèmes connexes, fonctionner efficacement dans la société.

Les éléments de base du programme sont les suivants: formation professionnelle, apprentissage de la vie, programmes éducatifs, loisirs et activités récréatives. Selon les aptitudes et compétences de chacun, les pensionnaires peuvent passer tout leur temps à la résidence même, ou ils peuvent travailler, faire des achats ou participer aux loisirs et activités récréatives de la communauté en général, tout en vivant à X-Kalay.

X-Kalay a pour objectif d'aider les personnes qui non seulement ont remédié à leur conduite destructrice qui les a amenées à X-Kalay, mais qui ont également trouvé, mis à l'épreuve et choisi un mode positif de vie. De rares personnes choisiront peut-être de continuer à travailler à X-Kalay. D'autres se serviront des installations résidentielles, puis obtiendront, avec l'appui de la fondation, un emploi et s'établiront dans la société.

Gestion:

6 conseillers et un conseil de direction de 4 membres dirigent l'administrateur et son personnel rémunéré.

Population visée:

Voir la description du programme.

Financement:

Gouvernements fédéraux, provinciaux et municipaux, fondations, donations et honoraires.

Organisation: Operation Springboard Inc.

Adresse: 315 Dundas Street East
Toronto, Ontario

Objectifs:

Aider les détenus et les anciens détenus des pénitenciers fédéraux et leurs familles.

Programme:

— Assurer le transport des familles et amis jusqu'aux pénitenciers de la région de Kingston, de façon à garder les familles réunies.

— Conseiller les détenus des pénitenciers de la région de Kingston en vue de les aider à se réintégrer dans le monde.

— Aider les anciens détenus à trouver du travail et un logement, et répondre à leurs autres besoins, au moment de leur libération.

Population visée:

Détenus et anciens détenus des pénitenciers fédéraux de la région de Kingston qui sont de Toronto.

Gestion:

Un conseil de direction de six membres est responsable des politiques et directives générales, que mettent en application un personnel rémunéré et des volontaires.

Financement:

Centraide, fondations, subventions du gouvernement fédéral et contrats de services.

Organisation: The Fortune Society of Canada Inc.

Adresse:

117 Spadina Road

Toronto, Ontario

Le *Fortune Society* est une organisation à but non lucratif disposant d'un acte constitutif fédéral. Il s'agit d'une confrérie formée d'anciens détenus et d'autres intéressés de la communauté.

Objectifs:

Aider les personnes qui ont fait de la prison à se réintégrer dans la société.

Programme:

1. Programme de placement au moyen de contacts directs avec les employeurs.
2. Logement temporaire.
3. Discussions individuelles et de groupe.
4. Renvoi à d'autres organismes communautaires.
5. Education et information publiques.

Population visée:

Les anciens détenus des établissements (fédéraux et provinciaux) du sud et de l'est de l'Ontario.

Financement:

Subventions fédérales, provinciales et municipales, honoraires et donations.

Lawrence et Hoskin étaient d'accord pour dire qu'il existe actuellement beaucoup plus d'installations en vue de traiter les narcomanes et les anciens détenus, mais ils ont souligné qu'il n'en existe pas trop, dans la mesure où chacune fait un bon travail.

Selon un porte-parole du gouvernement provincial, il avait été décidé de ne plus financer X-Kalay, étant donné que des services de réadaptation étaient déjà fournis sous l'égide du *Alcohol and Drug Commission*.

«X-Kalay a joué un rôle utile pendant de nombreuses années, mais à l'heure actuelle, il est estimé que l'organisation n'est plus nécessaires» a-t-il dit.

«Écoutez, si vous voulez apprécier le succès de X-Kalay en C.-B., cela coûte à peu près \$20,000 par année de garder Jos Bonhomme» au pénitencier, à saccager les toilettes. Notre programme coûte un peu moins de \$10,000 l'an.

«Si l'on considère les jours de bonne conduite (les jours où les sujets de X-Kalay sont demeurés dans le bon chemin), selon nos chiffres, cela revient à plus de \$3 millions. «Ajoutez à cela le fait que ces gens ne volent pas pour financer leurs habitudes et n'entraînent pas de frais judiciaires, et ainsi de suite, et les contribuables épargnent pas mal d'argent».

Berner compare le nombre d'organismes s'occupant de «counseling» et d'assistance aux narcomanes et aux anciens détenus aux nombreuses marques disponibles de savon.

«Or quatre-vingt-dix pour cent de tout ce savon est fabriqué par deux ou trois compagnies, et ce n'est même pas du bon savon» dit-il. «Quatre-vingt-dix pour cent des programmes d'assistance aux détenus sont élaborés par des gouvernements qui ne font pas du bon travail». Tous ces organismes fournissent au moins un service public important, ajoute Berner en riant. «Ils gardent les gens dangereux — les travailleurs sociaux — en sécurité.

Bert Hoskin, qui dirige de nombreuses installations et de nombreux services sous l'égide du *Alcohol and Drug Commission* déclare n'avoir jamais critiqué la philosophie fondamentale de X-Kalay, relativement à la question de la réadaptation.

«Quant à nous, la méthode X-Kalay de traiter celui qui fait usage de drogues semblait souvent être efficace» déclare Hoskin. C'est le côté financier de l'affaire qui suscitait de la mésestime et de la controverse.

«Toute organisation qui reçoit un appui financier public devrait être prête à respecter certaines politiques et certains contrôles fiscaux. Nous ne disons pas qu'un acte illégitime a été commis — nous disons simplement qu'à l'occasion, X-Kalay a omis de respecter toutes les règles».

Bob Lawrence, conseiller régional de la C.-B. auprès de la société indépendante Narconon, qui exploite un centre de désintoxication à Vancouver, s'est montré hautement critique de la façon dont X-Kalay aborde le problème de la narcomanie.

«À en juger par certains de nos clients qui sont venus de X-Kalay, le programme de cet organisme avait tendance à anéantir une personne plutôt qu'à assurer son épanouissement» a déclaré Lawrence.

«Une grosse partie de la réadaptation d'un narcomane, c'est de rétablir le respect de soi, et je crois que X-Kalay faisait le contraire. Je ne dispose d'aucune preuve que cette organisation a réellement transformé les narcomanes qui se sont adressés à elle en des gens travailleurs et fiables, intégrés dans la communauté.

«Après 10 ans, un adieu au X-Kalay pour anciens détenus» de Tony Eberts

article paru dans

The Province, Vancouver, 2 novembre 1976.

L'assistance aux narcomanes, aux alcooliques et aux détenus est devenue une grosse affaire, en C.-B., affirme David Berner, directeur exécutif de X-Kalay, et le seul résultat tangible, c'est de tenir les travailleurs sociaux occupés.

Berner, qui a aidé à fonder le *X-Kalay Foundation Society*, il y a dix ans, et qui a depuis lors dirigé cette organisation, avec l'aide de son épouse Geri, s'est retiré lundi, lorsque l'organisation controversée a fermé ses portes à Vancouver.

«C'est ennuyeux, mais c'est aussi bien comme ça, déclare énigmatiquement le directeur, un homme mince au nez aquilin. «Cela a été agréable, mais c'est suffisant». La plupart des biens immobiliers et autres avoirs de la société en C.-B. ont été vendus, et les 12 pensionnaires qui demeurent vont être relégués. La plupart s'en vont à Winnipeg, où le chapitre local de X-Kalay poursuit avec succès ses activités. Berner, l'œil brillant, déclare vouloir poursuivre sa carrière dans le monde du spectacle.

Plusieurs raisons expliquent la destinée du X-Kalay de Vancouver, qui est fondamentalement un programme conçu en vue de donner aux anciens détenus et aux narcomanes une chance de se réhabiliter.

Cette année, le gouvernement provincial a annulé ses subventions de \$110,000 — un coup dur pour un budget qui s'élève maintenant à une somme d'à peu près \$250,000. «Mon épouse et moi, après 10 ans de ce travail, sommes fatigués. Nous sommes désorientés. Nous voulons essayer autre chose» explique Berner.

«Et, il faut bien l'admettre, le climat d'aujourd'hui ne se prête pas à ce genre d'activité. Toutes les histoires d'hôtels et d'éméutes n'ont pas exactement contribué à faire comprendre au public les besoins du pauvre délinquant».

Il y a seulement cinq ans, dit-il, les «drogues» et les détenus avaient un choix limité: ils pouvaient mourir ou être tués, aboutir en prison ou décider une fois pour toutes de changer de mode de vie».

Mais de nos jours, il y a tant de sociétés, de fondations, de groupes et d'organismes qui veulent aider les inadaptés de la société que n'importe qui pourrait se faire nourrir, loger, habiller et divertir pendant des années uniquement en allant d'une place à l'autre, et en affirmant être gâté par toutes sortes de vices.

«Nous n'avons jamais aidé personne», dit Berner, en s'irritant son thé. «Nous nous sommes contentés d'ouvrir des établissements où les drogues et la violence étaient défendues et de dire aux gens de travailler et de suivre les règlements ou de foutre le camp».

«Et ça a marché. Des centaines de gens sont retournés dans la communauté, où ils se débrouillent très bien. Il n'y a pas trop d'étoiles parmi eux, mais ils se sont établis et ont décidé que la prison, ce n'est pas une façon de vivre...»

Organisation: *Unison Society of Nova Scotia*
Adresse: 5185 Prince Street
Halifax, N.-E.

Objectifs:

Aider les femmes délinquantes dans toutes les phases du processus de justice pénale, de façon à assurer la continuité à l'intérieur des structures.

Programme:

1. Services auprès de la police et des tribunaux
2. Services correctionnels-pénitentiaires
3. Programme de placement
4. Programme à l'intention des épouses et de la famille
5. Services d'évaluation d'Unison
6. Éducation du public
7. Action sociale
8. Coopération, avec les autres organismes communautaires, à l'établissement d'autres services.

Population visée:

Les femmes délinquantes de la région d'Halifax et les épouses et amies des délinquants détenus à Dorchester, Springhill et Westmoreland Farm Annex.

Gestion:

Le conseil de direction dirige le coordonnateur de projets.

Financement:

L'organisation reçoit l'appui de la Main d'œuvre, du Solliciteur général, du procureur général de la N.-E. et de fondations.

9. *Education*. Préparation de documents éducatifs aux fins de l'éducation en cours d'emploi et extérieure.

Gestion:

Conseil d'administration représentant chaque province et territoire (60 membres) élu à l'assemblée annuelle.

Population visée:

Le public en général.

Financement:

Subventions gouvernementales, honoraires, publications, contrats, donations et fondations.

Organisation: Société canadienne de Criminologie
Adresse: 55 rue Parkdale
Ottawa, Ontario

Objectifs:

A. Encourager la coopération et la participation parmi les individus, les groupes et les diverses disciplines concernant le crime et ses conséquences, relativement aux personnes de n'importe quel âge, dans les domaines de la prévention, des sources du crime, de la déjudiciarisation, de la législation, des notions de crime, de l'application de la loi, des mesures préliminaires au procès, du procès et de la sentence, des services correctionnels, des solutions de rechange à la sentence et de la réintégration dans la communauté.

B. Promouvoir l'étude des problèmes qui se posent dans les domaines précités et des solutions possibles, et, entre autres, encourager, soit directement soit indirectement, des programmes de recherche destinés à assurer l'avancement de pareille étude.

C. Promouvoir, par tous les moyens appropriés, la compréhension publique et gouvernementale de pareils problèmes et des solutions, ainsi que l'action y afférente.

Fonctions:

1. *Éducation du public.* Assurer la compréhension, par le public canadien, des problèmes liés au crime et à sa prévention; faire prendre conscience au public des services reçus en vue de répondre à ces besoins d'une façon satisfaisante.

2. *Liaison, coopération et direction.* Coopérer à une action commune et, si la chose est indiquée, assurer la direction dans la façon de faire face aux problèmes associés au crime.

3. *Études et nouvelles initiatives.* Étude des problèmes associés au crime. Rassemblement et diffusion des données y afférentes.

4. *Voix indépendante.* Offrir une évaluation critique indépendante et objective des politiques et services, y compris les modèles de normes s'appliquant à divers secteurs de l'appareil de justice pénale.

5. *Tribune.* Servir de tribune où les experts de différentes disciplines, les groupes d'intérêt et les particuliers s'intéressant à divers secteurs de l'appareil de justice pénale peuvent étudier et discuter leurs intérêts mutuels.

6. *Évaluation législative.* Proposer des mesures législatives, en matière de justice pénale, et présenter les commentaires de la Société et ses recommandations sur d'autres projets législatifs.

7. *Participation du public.* Promouvoir la participation directe du public au règlement de problèmes locaux, nationaux et internationaux concernant le crime et sa prévention.

8. *Consultation.* Fournir un service de consultation et d'information aux membres et à d'autres personnes.

Libération conditionnelle Assistance en matière d'emploi

Logement

Foyers de groupe

«Counseling»

Évaluations communautaires

Mémoires et prises de position

Action sociale et éducation du public

Liaison avec la communauté

Renseignement sur les statistiques et bibliothèques

Conférenciers

Relations publiques

Participation communautaire

Déjudiciarisation

Assistance aux épouses et parents des détenus

«Counseling»

Assistance particulière

Thérapie collective

particulière

L'élément bénévolé

L'une des caractéristiques les plus distinctives et universelles des sociétés Elizabeth Fry est le nombre très élevé de volontaires soigneusement choisis et formés par rapport au personnel professionnel. Sans aucunement vouloir sous-estimer l'orientation professionnelle, disons qu'il y a des volontaires dans tous, ou presque tous les programmes. Dans la plupart des sociétés, elles assument une très grosse partie des responsabilités administratives. Il est normal de voir la majorité des administrateurs prenant activement part aux programmes et services. Il s'agit autant d'une question de philosophie que d'une question de ligne de conduite. La cliente bénéficie de la chaleur personnelle des volontaires, et la communauté qui fournit pareils volontaires obtient, pour chaque dollar dépensé, beaucoup plus de services.

Centraide:

Nous croyons que dans chaque communauté où il y a des bureaux de Centraide, où d'une organisation semblable, la société Elizabeth Fry locale (s'il en existe une) est un organisme participant, au point de vue financier.

A l'heure actuelle, parmi les seize sociétés Elizabeth Fry du Canada, toutes, sauf trois d'entre elles, ont demandé leur affiliation au A.C.S.E.F. et leur demande a été acceptée.

Gestion:

Conseil de direction.

Population visée:

Organismes participants

Financement:

Subvention fédérale et cotisations de membre.

Organisation: Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry
 Adresse: 195-A rue Bank
 Ottawa, Ontario

Il s'agit d'une association de sociétés Elizabeth Fry indépendantes, chacune s'occupant de répondre aux besoins des femmes délinquantes, tels qu'ils sont perçus par la communauté dans laquelle elle oeuvre.

Fonctions de la ACSFF

- Assurer la liaison entre les sociétés participantes, améliorer la communication entre les sociétés.
- Servir de porte-parole des sociétés participantes devant le gouvernement, les autres organismes et le public.
- Présenter des exposés, lors de conférences nationales.
- Aider à établir de nouvelles sociétés, selon le besoin ou l'intérêt local.
- Appuyer les programmes nationaux visant à la réadaptation des détenues.
- Encourager l'acceptation publique, en établissant et en appliquant des normes de service et de responsabilité.

Notons qu'indépendamment de la sixième fonction, qui assure le contrôle nécessaire sur la qualité du travail de la société, chaque société a la faculté d'établir des services et programmes en vue de répondre aux besoins de la communauté qu'elle sert. Ainsi, il est peu probable que quelque société fournisse tous les services et programmes énumérés ci-dessous. De plus, il se peut que certains programmes existants ne figurent pas sur la liste.

Programmes	Services	Jeunes délinquantes	Établissements pénitentiaires	Visite des tribunaux:
	Visites d'établissements	Colonies de vacances (week-end et été)	Travail sur le terrain	Foyers de groupe
	«Counseling»		Visites	Travaux d'artisanat
			Formation spéciale	Services d'accompagnement
			«Counseling»	Divertissements
			Entrevues préalables au procès	Demandes d'assistance juridique
			Accompagnement de soutien	Communications avec la famille et les amis
			Probation	Foyers de groupe

Organisation: La Société John Howard du Canada
Adresse: 73 Colin Avenue
Toronto, Ontario

Objectifs:

Régrouper les sociétés provinciales John Howard dans le cadre d'une fédération de services d'assistance post-pénale à l'intention des délinquants de sexe masculin.

Programme:

Assurer la liaison avec le ministère du Solliciteur général pour le compte des sociétés participantes, relativement aux services et questions financières.
Rassembler et organiser les statistiques pertinentes fournies par les sociétés provinciales.

Maintenir des relations avec les autres organismes nationaux oeuvrant dans le domaine de la justice pénale et avec les sociétés provinciales.

Rédiger et présenter des exposés et des mémoires aux gouvernements concernés.

Gestion:

Conseil de direction composé de représentants des sociétés provinciales participantes.

Population visée:

Organismes participants.

Financement:

Colisations versées par les sociétés participantes.

Organisation: National Association of Friendship Centres

Adresse:

2-200 Cooper
Ottawa, Ontario
K2P 0G1

No de téléphone: 232-1761

Le *National Association of Friendship Centres* est composé de 71 centres et six associations provinciales (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique). Les centres participants sont des agences de service social non politiques, non religieuses, établies en vue de répondre aux besoins de la population autochtone émigrant dans les villes ou y vivant.

Objectifs:

Le *National Association of Friendship Centres* vise à la réalisation des objectifs suivants:

1. Regrouper les «Friendship Centres» et leurs associations provinciales en un ensemble unique, autorisé, sur demande, pour le compte de ses membres, avec tous les niveaux de gouvernement.
2. Servir d'organismes central en vue de faciliter les communications et les échanges d'idées entre les membres.
3. Coopérer avec les associations provinciales à l'établissement de nouveaux centres.

4. Agir à titre d'organisme central de relations publiques, autorisé à représenter tous les membres.

5. Fournir un appui, au niveau national, aux membres qui s'intéressent à des questions locales ayant des implications nationales.

6. Promouvoir la reconnaissance personnelle et la reconnaissance par la communauté en général de l'identité, de la culture et de l'héritage de la population autochtone.

7. Promouvoir et encourager la participation de la population autochtone aux activités de ses centres locaux.

8. Assurer la liaison avec les représentants de la population autochtone et toutes les autres organisations s'intéressant à la population autochtone.

9. Demeurer impartial, relativement aux questions religieuses et politiques.

Gestion:

Le conseil de direction (à peu près 15 membres) établit les lignes de conduite pour le directeur exécutif et ses quelques employés.

Financement:

Subventions du gouvernement fédéral.

Gestion:

Conseil de direction (12) se réunissant quatre fois l'an.

Population visée:

Maisons participantes.

Financement:

Compagnies, fondations, syndicats, organisations sociales, gouvernements, donations individuelles et cotisations de membre.

Organisation: La Société St. Leonard du Canada

Adresse: 1787 Walker Road,

Windsor, (Michigan)

Historique:

La Société St. Leonard du Canada est un organisme correctionnel aidant les communautés à établir de petits centres résidentiels communautaires dans diverses régions du pays. Cet organisme a été créé par suite du travail de la Maison St. Leonard de Windsor, établi en 1962. En 1967, un acte constitutionnel national a été obtenu pour la Société St. Leonard du Canada, et en 1968, cette dernière a entrepris sa tâche à plein temps, avec un conseil distinct de direction, depuis la maison locale située à Windsor, Ontario.

Il existe actuellement trente-six organismes affiliés et associés à travers le pays. La Société St. Leonard du Canada travaille en étroite collaboration avec le ministère du Solliciteur général et les services correctionnels de diverses provinces, aux fins de l'établissement de centres résidentiels communautaires et du financement de ces centres.

Objectifs:

1. Etablissement et expansion des centres résidentiels communautaires;
2. Etude de la législation pénale et correctionnelle et rôle actif dans la réforme, avec pour objectif, l'avancement du système correctionnel du Canada;
3. Agir à titre d'agent général de liaison entre la Société St. Leonard du Canada et les autorités gouvernementales;
4. Etablir des normes minimales à l'égard des maisons participantes;
5. Effectuer des collectes sur une base nationale, y compris le financement possible de maisons particulières au moyen de subventions gouvernementales; et
6. Effectuer les recherches essentielles sur l'ensemble du programme.

Programmes:

- Aider à apprécier les besoins communautaires de C.R.C.
- Aider à établir des C.R.C.
- Aider à former le conseil de direction des nouveaux C.R.C.
- Convoquer des assemblées mensuelles des directeurs de C.R.C.
- Nommer les directeurs exécutifs des C.R.C.
- Elaborer des déclarations de principe sur les questions intéressant les C.R.C.
- Aider les groupes locaux à trouver des capitaux.
- Elaborer, réviser et appliquer les normes.
- Education communautaire.
- Publication de *News and Views*.
- Organiser des conférences au sujet des C.R.C.
- Liaison avec les gouvernements.
- Etudes et recherches.

Population visée:

Les membres de l'association.

Financement:

Cotisations de membre et autres revenus provenant de donations, de conférences, etc.

(Organisation: Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association
Adresse: C.P. 2000 Charlottetown, I.P.-E. C1A 7N8)

Description: Le APCCA est une association de personnes s'intéressant à la justice pénale dans la région des Maritimes (N.-B., N.-E., I. P.-E., T.-N.).

Objectifs:

L'acte constitutif de l'organisation énonce ce qui suit:
L'association a pour objectif de promouvoir et d'aider à promouvoir et à améliorer, le bien-être social des Maritimes au moyen des services correctionnels;

(a) en regroupant les ressources humaines, les organisations et les organismes s'occupant du travail, des programmes, du développement ou de la recherche du secteur correctionnel;

(b) en servant de centre où les membres de l'association peuvent étudier, discuter et publier des documents sur des questions concernant la prévention du crime et la délinquance, le traitement des délinquants, et l'établissement de services correctionnels et de services connexes de bien-être d'une façon générale, de façon à promouvoir le bon fonctionnement de pareils services;

(c) en favorisant la camaraderie et la coopération entre les travailleurs correctionnels et toutes les personnes et organisations s'occupant de l'administration de la justice et du traitement des délinquants ou qui s'y intéressent;

(d) en encourageant l'action collective, le cas échéant, en vue d'appuyer les personnes ou groupes qui apportent une contribution précieuse aux services correctionnels ou aux services connexes, ou qui s'y intéressent;

(e) et, à ces fins, être autorisée à conclure tous les contrats et ententes nécessaires, sous réserve des règlements établis dans la présente entente.

Programme:

- (1) Conférence annuelle et réunion d'affaires.
- (2) Mémoires.
- (3) Publication d'un bulletin.

Gestion:

Un conseil de direction est élu à la réunion annuelle d'affaires; il est composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un second vice-président, d'un secrétaire-trésorier et de quatre directeurs. Ces derniers sont les quatre présidents des chapitres provinciaux.

Organisation:

Association des Membres des Centres
Résidentiels et Communautaires du Québec

Adresse:

6970 151^{ème} avenue
Rosemont, Québec

Objectifs:

(1) servir de moyen d'information et de mécanisme, en vue de faire connaître au public le travail et le rôle des centres résidentiels communautaires, dans la réintégration sociale des anciens détenus;

(2) faciliter la consultation, l'information et les échanges entre les membres de l'association;

(3) aider les membres de l'association dans leurs contacts avec les gouvernements et d'autres organisations.

Gestion:

Peuvent être membres les représentants officiellement désignés de centres résidentiels communautaires fournissant des services résidentiels ou autres aux anciens détenus. Un C.R.C. ne peut pas désigner plus de deux représentants officiels. L'association comporte un conseil de cinq membres élus à l'assemblée annuelle.

Population visée:

Les C.R.C. du Québec.

Financement:

Honoraires, donations et subventions.

Organisation: Association des Services de
Réhabilitation sociale
Adresse: 4217 d'Iberville
Montréal, Québec.

Objectifs:

Regrouper en une seule association les organismes polyvalents et spécialisés du Québec qui sont intéressés à la réadaptation sociale du délinquant adulte.
Encourager l'établissement ou le développement de services à l'intention du délinquant adulte.
Encourager l'élaboration d'un politique correctionnelle fondée sur les principes de la justice sociale.

Programme:

Présentation d'exposés au nom des organisations non gouvernementales du système correctionnel.
Coordination entre les organisations non gouvernementales du système correctionnel.
Distribution aux organismes participants appropriés des sommes versées par le Service canadien des pénitenciers à l'égard des services fournis aux détenus relevant du gouvernement fédéral.
Aider à la négociation de contrats de services concernant les cas de libération conditionnelle.
Évaluer, pour le compte du S.C.P., les organisations bénévoles qui demandent l'autorisation de visiter les établissements.
Aider les organismes participants en leur offrant des services d'information et de consultation sur des questions correctionnelles d'ordre provincial, fédéral ou international.

Gestion:

Le conseil d'administration est élu par les organisations participantes.

Population visée:

Les membres et le grand public.

Financement:

Subvention fédérale.

comités locaux, administration des activités et programmes visées par cette administration centrale.

Bureaux locaux: administration des programmes et activités des conseils locaux; services de dotation en personnel à l'intention des conseils et comités locaux; fourniture de services directs et services consultatifs et auxiliaires offerts aux autres organisations locales.

Population visée

Bureau provincial — le public en général. Conseils locaux — toute personne, famille ou groupe directement ou indirectement touché par l'administration de la justice.

Financement:

Subventions fédérales et provinciales et contrats de louage de services, subventions municipales, fondations, Centraide (pour les conseils uniquement), etc.

Bureau provincial: administration d'activités et de programmes provinciaux, gestion du personnel et services de consultation à l'intention de tous les bureaux; administration financière de tous les bureaux (à l'exception du financement ou de l'attribution des ressources); services de consultation à l'intention des conseils et

Conseils locaux: membres élus parmi l'ensemble des membres de régions particulières. Ils sont entre autres responsables de la gestion du bureau local, de l'établissement, du maintien et de l'examen des programmes, de l'établissement des priorités locales, relativement aux programmes, à l'éducation du public, etc.

Conseil provincial: membres élus, en égale proportion, par chaque conseil local. Il est entre autres responsable de l'administration du bureau provincial, de la coordination de l'ensemble des programmes et des lignes de conduite, en matière de développement financier et de dotation en personnel, de l'établissement et de la gestion des projets d'envergure provinciale qui sont compatibles avec les activités des conseils locaux.

Gestion:

Les quatre conseils s'occupent principalement de la prestation de services directs («counseling», placement, représentation en justice, services résidentiels, assistance financière, services destinés aux jeunes délinquants, restitution, médiation-déjudiciarisation, assistance aux victimes, administration du programme de solution de rechange et divers services à l'intention des détenus).

Le bureau provincial de l'organisation s'occupe principalement de diffuser des renseignements sur le système de justice pénale, de consulter les groupes communautaires en vue de déterminer les problèmes existants et d'entreprendre des activités destinées à y répondre, ainsi que de la réforme des lois et de la procédure, au moyen de la préparation de mémoires, d'études et d'exposés et de leur présentation aux organismes gouvernementaux compétents.

Description des programmes:

La Société John Howard de la Saskatchewan a quatre conseils (Regina, Moose Jaw, Saskatoon, Prince Albert) qui fournissent des services directs aux clients.

Bureaux:

Les Services communautaires de justice pénale de la Société John Howard cherche à réduire l'effet de l'expérience criminelle sur tous les membres de la communauté, le délinquant, la victime, leurs familles et les autres personnes directement ou indirectement concernées.

Objectifs:

Organisation: La Société John Howard de la Saskatchewan
Adresser: 3 — 1736 Scarth Street
Regina, Saskatchewan
S4P 2E9

Organisation: Native Counselling Services of Alberta
Adresse: 10250 - 102nd Street
Edmonton, Alberta

Introduction: Le Native Counselling Services est une organisation de service s'adressant à la population autochtone qui est enregistrée en vertu du *Societies Act* de l'Alberta.

Objectifs:

Assistance aux autochtones qui ont des problèmes d'ordre judiciaire en Alberta.

Programme:

- Conseillers dans divers tribunaux de l'Alberta, chargés d'aider les autochtones accusés ou impliqués dans des affaires judiciaires.
- Conseillers autochtones dans les établissements pénitentiaires.
- Programme de formation à l'intention des travailleurs judiciaires et autres conseillers.
- Enquêtes et surveillance communautaires de libérés conditionnels.
- Programme d'éducation juridique destiné à améliorer la compréhension entre la population autochtone et d'autres personnes du système de justice pénale.

Population visée:

Autochtones (de plein droit ou non) de n'importe quel âge qui ont des problèmes d'ordre judiciaire.

Gestion:

Conseil de direction de sept membres choisis à l'aide de la liste des candidats désignés par des organisations politiques autochtones. Le conseil donne des directives générales, relativement à la politique à suivre, au directeur exécutif, à ses deux directeurs adjoints (l'un étant responsable du nord de la province et l'autre du sud) et aux nombreux employés des divers bureaux régionaux.

Financement:

Fondations, contrats concernant les cas de libération conditionnelle, Service canadien des pénitenciers, *Department of the Solicitor General et Department of Social Services and Community Health* de l'Alberta, ministère fédéral de la Justice.

Organisation: Les Ateliers Dominique Inc.
Adresse: 20 rue Cousineau
Hull, Québec

Objectifs: Assurer une nouvelle formation et la réintégration des délinquants dans le monde du travail.

Gestion: Sept ou huit employés (directeur, comptable, deux conseillers qui ont déjà fait un séjour en prison, chef d'atelier, criminologue, deux secrétaires et une réceptionniste) sous la direction d'un conseil d'administration composé de citoyens bénévoles, de spécialistes de la justice pénale et d'anciens détenus.

Programme: Atelier de réparation de meubles effectuant une évaluation des habitudes de travail et des aptitudes des apprentis, assistance individuelle aux apprentis, aux fins de l'acquisition d'habitudes de travail leur permettant de s'intégrer dans le monde du travail, «counselling» individuel et information au sujet de l'abus de l'alcool et des drogues, gestion de dettes et législation concernant le consommateur. L'atelier tente de reproduire le plus fidèlement possible l'ambiance de travail qui existe dans l'entreprise privée.

Population visée: A peu près 30 apprentis, qui sont des détenus ou d'anciens détenus de sexe masculin, âgés de plus de dix-sept ans.

Financement: Le budget est fourni par le ministère de la Justice du Québec.

Organisation: *Alberta Seventh Step Society*
Adresse: 340-21 Avenue S.W.
Calgary, Alberta

Objectifs:

Se fonder sur la philosophie de la promotion personnelle, aider les individus qui ont enfreint la loi à vivre une vie utile et productive dans la société.

Programme:

- Surveillance de libérés conditionnels
- «Counselling» (individuel, collectif et familial)
- Programme Seventh Step
- Installations résidentielles (14 lits)
- Programme d'apprentissage de la vie
- Programme sur l'abus de l'alcool et des drogues
- Loisirs
- Programme d'épanouissement émotif

Population visée:

Délinquants soumis à une libération conditionnelle de jour, à une libération conditionnelle, à la probation, à un renvoi, à un congé d'absence temporaire. Une évaluation est effectuée au sujet de l'admissibilité des individus demandant l'assistance de l'organisme ou renvoyés à celui-ci. Le programme s'adresse aux individus de sexe masculin, mais, à certaines conditions, les femmes peuvent également y participer.

Financement:

Gouvernements fédéral (Solliciteur général) et provincial (Solliciteur général, Social Services and Community Health, Alcohol and Drug Abuse Commission)

Organisation: La Société John Howard de l'Ontario
Adresse: 168 Isabella Street
Toronto, Ontario
M4Y 1P6

Objectifs:

Fournir des services constructifs aux citoyens dont les relations avec la communauté sont mauvaises, qui ont eu ou ont des problèmes avec la loi; informer et éduquer les citoyens sur les questions de crime et de justice pénale, encourager et engager une action responsable, au niveau des citoyens, en vue d'améliorer l'attitude communautaire à l'égard du crime.

Programme:

Seize bureaux, situés dans diverses communautés de l'Ontario, fournissent des services aux délinquants (et à leurs familles) connus qui demeurent en liberté: projets de déjudiciarisation, centre d'accueil, programmes de préparation au travail, recours prolongé à la probation, services communautaires, etc.

Services aux délinquants (et à leurs familles) qui sont ou ont été en prison: liaison entre le délinquant et la communauté, assistance aux détenus libérés, préparation à la libération, etc.

Réforme et changements à effectuer dans le système de justice pénale: présentation d'exposés, aux fins de la réforme législative, politiques, questions sociales et correctionnelles.

Permettre aux citoyens de se renseigner sur le crime dans leurs communautés et de prendre part à la recherche de solutions, en voyant à ce qu'ils participent activement aux travaux de l'organisme, ou au moyen de brochures, de films, d'enregistrements, d'annonces publicitaires à la radio ou à la télévision, de conférenciers, etc.

Gestion:

Conseil bénévole composé d'à peu près trente trente personnes, dont la moitié représentent les différents bureaux de la province.

Population visée:

Délinquants réels ou possibles, de sexe masculin.

Financement:

Centraide, subventions fédérales et provinciales et contrats de louage de services, fondations, cotisations de membre et donations.

Organisation: Yukon Indians and the Law Committee
Adresse: 22 Nisutlin Drive
Whitehorse, Yukon

Objectifs:

Améliorer les relations avec la police, les organismes correctionnels et les autres organismes officiels, et exposer les problèmes des Indiens devant les organismes officiels; mise en œuvre de programmes appropriés.

Description des activités:

Le comité assure la liaison entre la police et les centres correctionnels pour les jeunes délinquants et les délinquants adultes. Les membres du comité s'occupent de divers projets, visant à la prévention.

Gestion:

Il ne s'agit pas d'une organisation officielle, mais d'un groupe *ad hoc* de volontaires sans personnel. Le comité est composé de deux citoyens intéressés et de représentants des associations suivantes:

Yukon Association of Non-Status Indians
Yukon Native Brotherhood
Yukon Indian Women's Association
Yukon Native Youth

Population visée:

La population autochtone du Yukon.

Financement:

Aucun budget — effectuée des collectes au besoin.

Admission et sélection:

Les renvois sont habituellement effectués à la maison même, où une décision est alors prise, au sujet de l'admissibilité d'une personne.

Les clientes sont des femmes soumises à la probation, à une libération conditionnelle de jour, à une libération conditionnelle, à un renvoi, des femmes qui se sont vues accorder un congé d'absence temporaire, et des femmes qui viennent d'être libérées. Renvois habituels: Solliciteur général de l'Alberta, Service national des libérations conditionnelles, services d'action directe dans la communauté et l'Aide juridique.

Règles de la résidence:

- 1) Pas de drogues ou d'alcool dans la résidence;
- 2) Couvre-feu – 2:00 – vendredis et samedis minuit – autres jours
- 3) Les pensionnaires doivent participer aux diverses activités de la maison;
- 4) Aucun acte de violence, de quelque genre que ce soit, n'est toléré dans la maison. Les pensionnaires qui sont violentes doivent quitter les lieux;
- 5) Le fait d'enfreindre cinq fois le couvre-feu en un mois constitue un motif de renvoi, mais la décision finale est prise de concert avec le coordonnateur, l'agent du personnel, et le surveillant externe approprié; Service national des libérations conditionnelles, agent de probation, etc.

Financement:

Solliciteur général de l'Alberta, Social Services and Community Health, Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, donations, ville d'Edmonton, fondations.

Durée du séjour:

Non déterminée.

Organisation: Community Corrections for Women
 Maison: Kindred House
 Adresse: 9918 — 111 Street
 Edmonton, Alberta

Introduction:

Le Community Corrections for Women est un projet pilote qui a entrepris ses activités en mars 1972. À ce jour, l'organisation a principalement œuvré dans la communauté; toutefois, vers la fin de l'année 1974, elle a acquis une résidence et obtenu des capitaux en vue de fournir des services résidentiels aux femmes délinquantes. Le conseil d'administration du Community Corrections for Women est composé de divers professionnels et non professionnels qui s'intéressent au cas des femmes qui ont enfreint la loi.

Objectifs:

Le Community Corrections for Women veut offrir aux femmes délinquantes une solution de rechange à l'emprisonnement, en les intégrant dans un milieu communautaire favorable. Le programme offre par la résidence tente d'assurer un climat de confiance permettant aux femmes d'avancer à leur propre rythme et de chercher des solutions de rechange à un mode de vie dont elles ont elles-mêmes constaté les lacunes.

Description de la maison:

Kindred House est situé dans un vieux quartier résidentiel de la ville, immédiatement au sud de l'hôpital général, tout près du centre de la ville; l'on peut se rendre à pied aux arrêts d'autobus et aux installations communautaires; c'est une installation excellente aux fins d'un centre résidentiel communautaire. La maison elle-même est bien tenue et peut loger entre 8 et 10 femmes dans 4 chambres à coucher.

Description du programme:

- 1) résidence surveillée 24 heures par jour;
- 2) services de «counseling» individuel, ou renvois;
- 3) services de placement et/ou conseils en matière de formation;
- 4) surveillance et organisation d'un programme hebdomadaire au Fort Saskatchewan Correctional Institution;

5) réunions hebdomadaires à domicile avec les pensionnaires de la résidence et trois membres du personnel. Des activités sont prévues: films, travaux d'artisanat, renseignements sur le «planning» des naissances et sur les maladies vénériennes, directives sur la façon de remplir les formules de demande d'emploi, feuilles de route, etc., maquillage et hygiène, loisirs. Le plus souvent, des volontaires prennent part aux réunions hebdomadaires;

6) centre d'action directe dans la communauté — la maison sert également de centre d'accueil, permettant ainsi aux femmes de demeurer en contact avec le C.C.F.W.

Organisation: ConVerse
Adresse: 444 River Avenue
Winnipeg, Manitoba

Objectifs:

Rendre le public plus conscient de la question de la correction et des aspects y afférents, dans le domaine de la justice pénale, détruire les stéréotypes au sujet du «criminel», fournir des renseignements exacts et combattre la presse à sensation.

Description du programme:

ConVerse est un projet d'éducation communautaire au sujet du système correctionnel et de la justice pénale. Les programmes ont lieu dans les écoles, dans les églises, dans les clubs sociaux, etc., sous forme de conférences, d'ateliers ou de cours. L'organisation est composée de détenus, de citoyens de la communauté et de spécialistes de la justice pénale, qui sont souvent des volontaires dont le nom figure sur la liste des conférenciers de ConVerse. Entre trente et cinquante volontaires prennent part au programme.

ConVerse offre également un service de documentation et dispose d'une bibliothèque à l'usage des individus et groupes. Il a contribué à la réalisation de plusieurs programmes télévisés portant sur le système correctionnel.

Gestion:

ConVerse a 2 employés à plein temps et 1 employé à temps partiel à son service; il est administré par un conseil consultatif de 18 membres, composé de neuf détenus et de neuf spécialistes de la justice pénale.

Population visée:

L'ensemble de la population.

Financement:

En ce qui concerne la première année d'exploitation, l'organisation a obtenu une subvention du PIL, et a également obtenu l'appui financier d'une fondation et d'une église. La seconde année du projet a principalement été financée par des fondations.

DESCRIPTION SOMMAIRE

D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (O.N.G.)

CHOISIES

d'offre de fonds, ce qui pourrait se faire par le moyen de l'association pour le progrès de la justice pénale qui fait l'objet de la Recommandation 17.

Pour élargir les moyens de soutien et d'aide

22. Que les gouvernements prêtent des membres de leur personnel et/ou offrent des services d'éducation aux organisations non gouvernementales qui ont besoin d'aide pour l'élaboration de normes régissant les budgets, la planification financière, la comptabilité et l'évaluation. Ce service devrait comprendre le prêt et le partage d'installations et de locaux et l'ouverture d'esprit à l'égard des autres demandes d'aide. Pour assurer aux organisations non gouvernementales une possibilité d'expansion et des services d'auto-assistance et de réaction rationnelle aux situations de crise

23. Que les politiques de financement des gouvernements fournissent des ressources financières spéciales pour la démonstration et le perfectionnement de nouvelles modalités de services, pour les services de réaction aux crises et pour les services comportant des «risques», que les organisations non gouvernementales sont le mieux en mesure d'explorer et de réaliser.

Pour assurer l'offre la plus compétente de services d'analyse des politiques et de conseils, d'une manière indépendante, hors des cadres gouvernementaux

24. Que les fonctions d'analyse et de critique des organisations non gouvernementales soient financées à part des activités de service.

Pour aider les gouvernements à doter les organismes non gouvernementaux de meilleures normes et d'un meilleur système de rapports et à assurer la meilleure utilisation possible des ressources au niveau local

25. Qu'il soit créé, à l'usage des gouvernements, des fondations et des autres organismes de subventions, une fonction consultative qui puisse fournir des conseils sur les normes et sur les besoins prioritaires en ce qui concerne les subventions de soutien et de démonstration.

Cette responsabilité pourrait être confiée à l'association dont la création fait l'objet de la Recommandation 17.

26. Que des comités conjoints de répartition des fonds, composés d'organismes gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales, soient utilisés aux niveaux provincial et local.

COMMENTAIRE:

Après que des normes auront été établies sur le terrain, les gouvernements devraient envisager la possibilité de créer un conseil central pour la répartition des fonds. A l'heure actuelle, à cause de la division des juridictions et des relations contractuelles, nous croyons qu'un tel examen serait prématuré.

27. Que notre rapport soit publié le plus tôt possible comme partie intégrante du processus de réalisation.

engager un membre du personnel rémunéré à plein temps pour chaque personne que nous surveillons ou que nous gardons en détention. On peut juger par là de l'ampleur du malaise qu'éprouvent les citoyens et les organisations non gouvernementales.

Nous concluons que, à moyen terme et à moins d'un changement radical des attitudes du public, les organisations non gouvernementales devront compter sur les gouvernements pour se donner plus de stabilité et de vigueur. Cela, nous l'avons déjà mentionné, apportera un nouveau genre de dépendance et de relations à l'égard des gouvernements. Nous croyons qu'il n'y a pas d'autre choix que de travailler conjointement avec les gouvernements, en coopération. Cela va entraîner l'engagement à réévaluer les besoins, à examiner avec rigueur les ressources et les tâches prioritaires des communautés, à multiplier les échanges de renseignements et à rationaliser davantage l'utilisation des ressources.

Nous croyons que l'utilisation des ressources gouvernementales ne devrait pas se limiter à des subventions en espèces ou à des paiements en échange de services, mais qu'elle devrait porter sur l'ensemble des ressources, notamment:

1. des avantages fiscaux particuliers*
2. le prêt d'un personnel spécialisé
3. le partage des installations matérielles
4. le partage des ressources pour la formation du personnel

En recommandant qu'on se tourne vers les gouvernements comme source de stabilisation, nous ne supposons pas que toutes les organisations non gouvernementales doivent compter uniquement sur les ressources des gouvernements. Dans le cas de certaines activités de ces organisations, la dépendance devra être totale au moment de la mise en branle de ces activités. Dans les autres cas, une période assez longue de stabilité pourra permettre aux organisations de trouver d'autres bases de soutien ou d'autres méthodes permettant de combiner leurs propres ressources, de telle sorte qu'un système mixte possède une base de financement mixte lui aussi.

C'est pourquoi nous recommandons:

Pour réaliser la stabilisation

18. Que le principe des subventions de soutien soit établi dans les services de justice pénale comme moyen important d'assurer un secteur viable d'organisations non gouvernementales dans toutes les provinces et dans les territoires du Canada de même que dans les services de justice fédéraux.

19. Que des subventions de soutien soient assurées aux organisations qui en feront la demande, au début selon un mode de financement progressif et, par la suite, pour des périodes de cinq ans, sous réserve d'un examen de l'organisation après trois ans.
20. Que des subventions de démonstration et des contrats de service soient accordés sous réserve du respect des normes d'organisation et de service des organismes et pour des périodes pouvant atteindre trois ans.

Pour réduire les pertes de temps des organisations non gouvernementales et des administrations publiques

21. Que les gouvernements confient à une seule source la tâche de recueillir des renseignements sur le financement, sur les critères de financement et sur les méthodes

* *Le Conseil consultatif canadien de l'action volontaire* doit présenter des recommandations à ce sujet en se fondant sur une étude exhaustive des questions et des options.

Nous croyons que la stabilisation du financement des organisations non gouvernementales du domaine de la justice pénale, comme de toute autre forme d'action volontaire, que tous leurs rôles et toutes leurs structures ne soient pas permanentes. Dans une société démocratique, on devrait favoriser un échange, une tension constructive qui suppose une évolution continue, aussi lente qu'elle puisse être. Nous croyons pourtant que la valeur particulière des organisations non gouvernementales ne saurait être assurée à celles-ci en l'absence d'une certaine stabilité et d'une certaine continuité assurées.

Nous croyons que la stabilisation du financement constitue un problème très sérieux et urgent. Les organisations non gouvernementales du Canada fonctionnent, tout comme les gouvernements, dans une atmosphère extérieure de richesse relative. Pourtant, ces organisations sont constamment à court de ressources. Il y a des secteurs qui sont sérieusement négligés dans la répartition des ressources au Canada. En d'autres termes, nous croyons que les ressources ne sont utilisées ni sagement ni bien, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration publique. Une telle richesse comporte des inconvénients, notamment du fait qu'il existe trop de centres possédant des pouvoirs de subventionner. Cela favorise les luttes pour le pouvoir, l'édification des empires et les points de vue trop particuliers en vue de la solution des problèmes. Nous sommes aux prises avec certaines réalités monstrueuses. Malgré les grandes ressources que nous possédons en vue de l'éducation et du bien-être social, malgré notre richesse relative, il se trouve que, si l'on fait l'addition de tous nos systèmes sociaux, il faut

Vers la stabilisation du financement des organismes non gouvernementaux

- Les *objectifs* de l'association seraient les suivants:
- Fournir une analyse des politiques vigoureuse et indépendante
 - Proposer des politiques
 - Surveiller les politiques gouvernementales
 - Établir des normes
 - Faciliter la coordination des organisations non gouvernementales par et pour celles-ci, afin d'en assurer la survie
 - Fournir aux gouvernements l'accès aux organisations non gouvernementales et aux communautés
 - Fournir aux organisations non gouvernementales et aux communautés un accès aux gouvernements
 - Fournir des conseils aux groupes communautaires
 - Fournir la formation et le perfectionnement du personnel
 - Fournir une documentation pour l'éducation communautaire que puissent utiliser les communautés
 - Fournir des renseignements, une liaison et un centre de référence à l'intention du public
 - Fournir des services de publication
 - Fournir des colloques publics
- Elle devrait posséder les *caractères* suivants:
- Être représentative du pays,
 - Appeler la participation des groupements régionaux/provinciaux/territoriaux, tout en se fondant sur les communautés
 - Elle devrait être démocratique, c'est-à-dire contrôlée par un groupe défini de citoyens membres de l'association
 - Elle devrait être à but non lucratif
 - L'adhésion à l'association devrait être libre et volontaire
 - Elle devrait être bilingue
 - Elle devrait œuvrer pour le bien public
 - Elle devrait avoir des liens avec les gouvernements et les services gouvernementaux

Nous croyons qu'il est impossible de créer du jour au lendemain une organisation capable de remplir ces fonctions. Nous croyons fermement que ce serait une erreur de la part des gouvernements que de créer une telle organisation pour la confier ensuite aux organisations non gouvernementales. Ce sont les gens qui œuvrent dans les organisations non gouvernementales existantes et les citoyens intéressés qui, avec les conseils appropriés fournis pendant un certain temps par le personnel des organismes gouvernementaux, devraient travailler à la création et à la mise au point de l'association que nous envisageons.

On ne saurait retarder davantage la création de cette nouvelle fonction nationale si l'on veut raffermir la présence des organisations non gouvernementales au Canada. Une telle initiative ne saurait se produire dans l'isolement. Il faudra profiter des connaissances, des compétences et de la bonne volonté des gens qui font partie des associations existantes dans tout le Canada. On devra donner suite à l'effort constant que la SCC et ses prédécesseurs ont déployé au cours des vingt dernières années.

Nous croyons pourtant, bien que cette opinion puisse ne pas faire l'unanimité, que la SCC, malgré ses réalisations passées, ne possède ni la capacité ni les ressources qui lui permettraient de répondre aux attentes que l'on nourrit et de jouer le rôle que nous envisageons. La structure de la Société ne correspond pas non plus à l'importance de l'influence des citoyens et du contrôle des politiques par les citoyens qui, d'après nous, sont essentiels dans l'association envisagée. Elle ne possède pas non plus les liens avec les services communautaires qui, d'après nous, sont nécessaires. La SCC pourrait cependant jouer un rôle essentiel, de concert avec d'autres sociétés que l'on trouve un peu partout au Canada, y compris les citoyens intéressés, dans la création d'une association nouvelle dotée de nouvelles structures et de possibilités nouvelles sur le plan des programmes.

En vue d'assurer la création de cette fonction nouvelle au Canada, nous croyons que les gouvernements devraient être invités à fournir d'importantes subventions globales, comparables à celles qui ont été fournies pour la création d'organisations du genre de l'Institut Vanier de la famille, du Conseil des Arts et du Conseil économique du Canada. Il serait préférable que le financement se fasse par le moyen d'une fondation, les subventions globales originales étant accompagnées de souscriptions équivalentes spéciales de la part de fondations et de sociétés, pour que l'association nouvelle soit fermement établie dans un délai de deux ans.

C'est pourquoi nous recommandons, en ce qui concerne *l'élaboration des politiques de base* du gouvernement:

17. Qu'une association transcanadienne pour le progrès de la justice pénale soit créée en

dehors des cadres gouvernementaux et indépendamment de ceux-ci.

L'association devrait avoir comme principale fonction l'analyse des politiques de justice pénale et l'offre de propositions relatives aux politiques.

Elle devrait offrir aux organisations non gouvernementales un moyen important de s'unir et de raffermir leurs initiatives.

Elle devrait avoir accès à la prise des décisions gouvernementales à l'échelon le plus élevé, selon le mode de la consultation. Elle serait appelée à commenter publiquement les politiques et programmes envisagés ou annoncés, en se fondant sur sa connaissance de la législation, de l'élaboration des politiques et des programmes de services. Une telle connaissance spécialisée devrait faire partie intégrante de l'organisation, ou encore celle-ci devrait y avoir accès facilement.

Nous croyons que le conflit créé par la présence de gens de l'extérieur dans les processus décisionnels des gouvernements peut être réglé par des modifications d'attitude, par l'éducation des participants, par la clarification des limites des pouvoirs des citoyens et des organisations non gouvernementales et par une nouvelle atmosphère d'ouverture d'esprit.

Nous avons mis l'accent, partout dans le présent rapport, sur la nécessité d'un secteur fort des organisations non gouvernementales qui puisse faire porter l'essentiel de ses efforts sur les services à fournir au niveau local, mais nous sommes convaincus que les possibilités de ces services ne se réaliseront que si les organisations non gouvernementales possèdent un meilleur sens de leur unité et de leur identité mutuelles. Cette unité est nécessaire, non seulement dans le cadre de certains secteurs de services particuliers, mais il est aussi nécessaire que les diverses organisations non gouvernementales s'unissent sur les plans provincial et fédéral. À l'heure actuelle, il n'y a pas, au Canada, de mécanisme qui ait pour objet de favoriser cette unité ou de raffermir et d'étendre les services locaux par des conseils, un appui, un échange de renseignements et des consultations.

Nous croyons qu'on a particulièrement besoin à l'heure actuelle, au Canada, d'une organisation non gouvernementale indépendante, dirigée par des citoyens et reliée à la communauté, qui soit capable de surveiller, d'analyser et de critiquer les services et les politiques de justice pénale. À cette fonction pourraient s'ajouter la création de normes et, ce qui serait logique, la mise au point d'une documentation et de techniques pour l'éducation du public, qu'on pourrait ouvrir aux communautés. Le mécanisme permettant l'unité des organisations non gouvernementales pourrait s'ajouter à une structure permettant l'analyse des politiques.

Il y va de l'intérêt général qu'une telle fonction indépendante soit mise au point au Canada par les organisations non gouvernementales. Il ne s'agit pas d'exercer un contrôle par un processus de centralisation. Ce que l'on recherche, au contraire, c'est de combiner et d'utiliser les efforts isolés de divers groupes dont on fera connaître les vues et les expériences, en même temps que les vues et les expériences des citoyens, sur le plan national. Ces points de vue pourraient raffermir l'analyse faite par un personnel spécialisé et donner lieu à une meilleure crédibilité dans les colloques et au sein des organismes de planification des gouvernements, étant donné qu'ils expriment la pensée des citoyens des communautés canadiennes et de leurs organisations non gouvernementales.

On a commencé il y a longtemps à vouloir donner une telle voix nationale aux organisations non gouvernementales; ces efforts n'ont jamais donné tous les résultats souhaités et les obstacles ont été nombreux. Nous croyons qu'il est devenu essentiel de fournir aux organisations non gouvernementales une tribune transcanadienne qui favorise l'échange des idées, qui permette le progrès des associations et qui donne lieu à un soutien mutuel en même temps qu'elle établira la possibilité d'une analyse des politiques et d'un apport aux gouvernements qui soit d'une portée nationale. Nous croyons qu'il est possible de combiner ces fonctions en une seule association transcanadienne dotée des liens nécessaires avec les citoyens et avec les associations locales et provinciales.

tion publique. Une autre partie du défi réside dans le fait que les communautés doivent accepter l'établissement d'objectifs prioritaires d'ensemble si l'on veut en arriver à une certaine équité dans la répartition des ressources.

Nous insistons, dans nos recommandations, sur la nécessité d'un travail de planification tripartite, où les responsables locaux, provinciaux et fédéraux font ensemble leur travail de planification dans un processus où participent les représentants des organisations non gouvernementales.

Ce genre de planification va exiger des attitudes nouvelles à l'égard de l'extérieur. Il faudra appliquer de nouvelles techniques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des gouvernements. Il faudra faire l'essai et la mise au point de nouveaux mécanismes de planification et de modalités nouvelles de partage des ressources. Une partie de ce partage peut se faire par l'échange, de la part des gouvernements et des organisations non gouvernementales, de membres du personnel qui possèdent déjà de bonnes techniques et se sont engagés dans le sens d'une collaboration accrue.

Nous recommandons, au sujet de la planification et de la répartition des ressources ainsi que de l'élaboration des programmes:

13. Que les gouvernements facilitent la mise en place et l'exploration de mécanismes permettant la collaboration des organismes non gouvernementaux et des gouvernements au niveau local. Les mécanismes devraient fonctionner de manière à coordonner les ressources, à identifier les besoins communautaires et à répartir ou à remanier les responsabilités relatives aux services locaux. Ces «conseils de la justice pénale» ou «comités des services de la justice» devraient pouvoir prendre de l'expansion en fonction des besoins et des structures organisationnelles des services locaux.
14. Que le gouvernement central et ceux des provinces et territoires se donnent comme politique de créer des comités tripartites (provinciaux-fédéraux-locaux, les organisations non gouvernementales y étant représentées à chaque niveau) sur la planification et les objectifs prioritaires des programmes ainsi que sur la répartition des ressources dans le domaine de la justice pénale.

C'est pourquoi, en ce qui concerne la représentation au sein de n'importe quel genre de groupe de planification et les méthodes permettant l'apport des organisations non gouvernementales et des citoyens, nous recommandons:

15. Que des représentants du secteur des organisations non gouvernementales, choisis par ce secteur lui-même, reçoivent, un rôle consultatif dans tous les organismes intergouvernementaux importants de planification de la justice pénale.
16. Que toutes les propositions gouvernementales importantes relatives à des modifications législatives (par exemple, le projet de loi sur les jeunes qui ont des démêlés avec la justice) dans le domaine de la justice pénale soient étudiées par les citoyens et par les

Ces perceptions doivent traduire davantage ce que l'on constate au niveau local, mais il faut quand même tenir compte du fait que le pouvoir de ces communautés d'obtenir des fonds est limité ou qu'il leur a été retiré par les gouvernements supérieurs. Une partie du défi consiste à faire le lien entre des besoins locaux uniques et le pouvoir de création de ressources des niveaux supérieurs, provincial et fédéral, de l'administration-

Le défi de l'adaptation des ressources existantes ou potentielles aux besoins effectifs du domaine de la justice pénale demeure un problème très complexe et non encore résolu. Il est très difficile de décider quels sont les besoins car ceux-ci peuvent être interprétés comme étant sans limite. Nous croyons que l'étendue et la nature des besoins ne devraient pas être déterminées par des organisations indépendantes travaillant dans l'isolement, comme c'est actuellement le cas, mais plutôt par un processus de perception mise en commun. Nous croyons que les perceptions des gouvernements devraient être mises à l'essai et élaborées dans une mise en regard avec les perceptions des groupes non gouvernementaux et des citoyens.

Nous croyons que la nature de la consultation extérieure devrait varier selon le niveau d'élaboration des politiques. Il en est de même de l'étendue de l'accès.

Planification et répartition des ressources Mise au point des programmes Elaboration des politiques fondamentales

C'est pourquoi nos recommandations portent sur trois niveaux de la planification gouvernementale.

Nous reconnaissons qu'il existe plusieurs niveaux de planification et plusieurs portes d'entrée ou d'accès au processus et aux méthodes de la participation. Nous ne prétendons pas qu'on doive, de l'extérieur, participer à la prise des dernières décisions, mais il faut créer davantage d'occasions d'exercer une influence sur les décisions, de recevoir des renseignements sur les propositions importantes et moins importantes relatives aux politiques.

Nous croyons que des mesures de ce genre prises dans le domaine de la justice accroîtraient le sens de l'engagement du public qui s'impose à la justice pénale et réduiraient le sentiment de dépendance que l'on constate dans la plupart des communautés. Ce processus est conforme aux appels que lancent les spécialistes et les gouvernements en faveur de la participation communautaire. Il est essentiel qu'un plus grand nombre de citoyens soient encouragés à examiner de près l'appareil qui les protège et les décisions qui sont prises sur le plan des politiques au sujet des programmes de protection. Il y a là un secteur des politiques sociales qui est trop critique pour qu'on en écarte les vues et les opinions indépendantes des gens qui ne font pas partie de l'administration publique.

Nous croyons que des mesures de ce genre prises dans le domaine de la justice accroîtraient le sens de l'engagement du public qui s'impose à la justice pénale et réduiraient le sentiment de dépendance que l'on constate dans la plupart des communautés. Ce processus est conforme aux appels que lancent les spécialistes et les gouvernements en faveur de la participation communautaire. Il est essentiel qu'un plus grand nombre de citoyens soient encouragés à examiner de près l'appareil qui les protège et les décisions qui sont prises sur le plan des politiques au sujet des programmes de protection. Il y a là un secteur des politiques sociales qui est trop critique pour qu'on en écarte les vues et les opinions indépendantes des gens qui ne font pas partie de l'administration publique.

Nous croyons que des mesures de ce genre prises dans le domaine de la justice accroîtraient le sens de l'engagement du public qui s'impose à la justice pénale et réduiraient le sentiment de dépendance que l'on constate dans la plupart des communautés. Ce processus est conforme aux appels que lancent les spécialistes et les gouvernements en faveur de la participation communautaire. Il est essentiel qu'un plus grand nombre de citoyens soient encouragés à examiner de près l'appareil qui les protège et les décisions qui sont prises sur le plan des politiques au sujet des programmes de protection. Il y a là un secteur des politiques sociales qui est trop critique pour qu'on en écarte les vues et les opinions indépendantes des gens qui ne font pas partie de l'administration publique.

Nous ne voyons pas là une conspiration, au sens où Shaw disait que « toutes les professions sont des conspirations contre les profanes ». Il s'agit plutôt d'un reflet de l'âge de la spécialisation et des experts et de l'âge où l'on délègue aux experts tout ce qui est compliqué. Nous croyons en l'importance du principe de recherche toutes les occasions de ramener les citoyens aux institutions de justice pénale, en leur confiant, certes, des responsabilités précises et, de préférence, en leur remettant des pouvoirs de décision. Nous croyons que les citoyens ont un rôle important et essentiel à jouer, non seulement à titre d'aides bénévoles, mais aussi de responsables des décisions à prendre. Nous aimerions voir se réaliser le renforcement des responsabilités des citoyens dans le partage du contrôle des ressources, dans l'établissement des politiques et dans la surveillance des services de justice.

C'est pourquoi nous recommandons :

11. Qu'on impose, comme condition normale lorsqu'il s'agit d'approuver des subventions gouvernementales à une organisation non gouvernementale donnée, la preuve manifeste que cette organisation est placée sous le contrôle d'un corps bien défini de citoyens qui en sont membres et auxquels elle fait rapport.
12. Que tous les organismes de planification et de coordination établis conjointement par les gouvernements et par les organisations non gouvernementales pour l'élaboration des politiques et la répartition des ressources en matière de justice comprennent une représentation minimale précise de citoyens qui ne font pas partie, par leur profession, des services de justice pénale.

Nous sommes bien conscients des difficultés qu'il y a à ce que des groupes de citoyens de l'extérieur contribuent à l'élaboration des politiques à certains niveaux des décisions gouvernementales. Nous croyons que leur influence la plus efficace sur le plan des décisions peut s'exercer là où l'on a le plus besoin de l'influence de la communauté, soit dans la prévention et dans un certain nombre de services communautaires. Mais nous croyons aussi qu'il faudrait créer des occasions plus nombreuses aux niveaux supérieurs.

Les organisations non gouvernementales et le processus de planification

On ne niera sans doute pas que le processus de planification des gouvernements, le processus de budgétisation, par exemple, a pris une complexité extrême et repose de plus en plus sur les services de spécialistes et de travailleurs professionnels. De l'extérieur, on a l'impression qu'il y a là un processus essentiellement fermé, qui échappe à l'examen si ce n'est à la discrétion des responsables. Ce qui se passe en réalité, c'est que le processus est plus ouvert dans certains gouvernements canadiens que dans d'autres. Il est axé, comme il se doit, sur le processus d'examen de la part des représentants élus. Si l'orientation des politiques doit recevoir l'influence de l'extérieur, cette influence doit se fonder sur le niveau de compétence le plus élevé possible, mais aussi sur les vues des citoyens intéressés.

Nous reconnaissons que certains gouvernements ont fait preuve de cohérence dans l'utilisation de dispositifs tels que les consultations avec les groupes extérieurs et la diffusion dans le public des propositions relatives aux politiques. Une telle méthode se paye sans doute par le ralentissement du processus décisionnaire. Dans le cas de certaines questions, nous croyons que cette consultation du public ne constitue qu'un inconvenient minime. C'est particulièrement le cas lorsque les parlementaires avouent

Il y a une idée importante, celle de la participation des citoyens, dont on parle souvent au sujet des services de justice. Nous croyons que, dans la pratique effective des institutions de justice pénale, les citoyens ont bien peu d'occasions d'exercer une influence sur les politiques et de planifier l'utilisation des ressources. Le contrôle professionnel domine les décisions tant gouvernementales que non gouvernementales.

Raffermissement du rôle des citoyens dans la planification

8. Que les comités fédéraux-provinciaux qui envisagent des modifications importantes des politiques ou des ressources relatives aux services consultent ou informent les représentants des organisations non gouvernementales au sujet de ces changements.
9. Que les secrétariats ou ministères fédéraux ou provinciaux chargés des politiques d'entrepreneurs de maintenir une liaison, des consultations et une information auprès des organisations non gouvernementales au sujet des décisions prioritaires que connaît le secrétariat ou le ministère.
10. Que les organisations non gouvernementales, quant à elles, informent les gouvernements au sujet des modifications envisagées des politiques ou des projets.

C'est pourquoi nous recommandons:

Enfin, nous croyons qu'une telle confusion de responsabilités et une telle rivalité des objectifs prioritaires empêchent la réalisation de déplacements importants des ressources vers des solutions telles que la déjudiciarisation et les services qui sont fournis au tout début du processus de justice pénale.

Nous désirons signaler la confusion que certaines de ces décisions sèment parmi les groupes communautaires, la réaction de «chasse au dollar» qu'elles déclenchent et l'instabilité qu'elles créent chez certaines organisations. Si l'on ne réduit pas le nombre des centres qui possèdent le pouvoir d'accorder de l'argent et si l'on ne contrôle pas les incohérences internes et la concurrence de ces centres entre eux, le même genre de rivalité et d'incohérence se constatera dans les groupes non gouvernementaux. Des ententes peu réalistes surgiront au sein de certains groupes communautaires ou encore on adoptera des objectifs prioritaires qui ne concordent pas avec les besoins prioritaires de la communauté. On risque fort que les programmes gouvernementaux rivaux comptent trop sur l'acceptation et la tolérance de la communauté à divers moments et à divers endroits.

Nous comprenons bien la complexité des décisions prises par chaque gouvernement et par les gouvernements entre eux. Nous appuyons pleinement le genre de mécanisme qui a été mis au point dans certains gouvernements provinciaux et dans les relations fédérales-provinciales pour ce niveau de planification et de coordination.

- a) Les initiatives que prennent divers ministères d'un gouvernement donné, apparemment sans planification mutuelle et sans qu'il soit tenu compte des objectifs prioritaires d'un ministère voisin.
- b) Les initiatives prises par le gouvernement d'un niveau donné dans le même secteur de politiques qu'un autre niveau ou dans un secteur semblable, sans planification mutuelle.
- c) Les décisions que les gouvernements prennent en fonction d'une crise donnée et qui intéressent des questions à court terme mais qui, en réalité, ont pour résultat des déplacements à long terme de la répartition des ressources.

Trois genres de décisions gouvernementales nous intéressent ici.

Nous reconnaissons le caractère positif des initiatives de beaucoup de gouvernements du Canada sur le plan des politiques régissant le domaine de la justice pénale; la plupart constituent des progrès importants. Nous constatons aussi que certaines orientations des politiques ne sont pas nécessairement des progrès, mais plutôt des réactions à des événements critiques qui se produisent dans la société. Ces deux orientations (positive et réactive) des politiques ont de grandes incidences sur les groupes et les organisations non gouvernementales. Les effets qui se produisent effectivement sur les organismes communautaires lorsque les politiques sont transformées en programmes échappent parfois aux responsables des politiques. Parmi les plus manifestes des effets de ce genre, mentionnons l'arrivée soudaine de fonds liés à un programme nouveau ou la fin soudaine du financement d'un autre programme.

Contrôle des incidences des initiatives gouvernementales en matière de politiques

Nous croyons que la valeur essentielle de la diversité des initiatives des organisations gouvernementales au Canada pourrait être diminuée si les organisations en question négligeaient de travailler en collaboration et de s'aider les unes les autres. À moins qu'elles ne parviennent à une certaine solidarité, les gouvernements se verront sans doute forcés d'imposer la rationalisation de leurs activités.

6. Que les organisations non gouvernementales qui existent actuellement au niveau national et qui servent de moyen de coordination, de liaison ou de fédération pour les organisations qui dispensent les services, se réunissent pendant une certaine période pour échanger des renseignements, pour se communiquer des tâches prioritaires et pour identifier les moyens de regrouper leurs efforts ou leur représentation.
7. Que, sur le plan local, les organisations non gouvernementales soient incitées à travailler en coopération avec leurs homologues des services publics à l'identification des besoins locaux et des secteurs où il pourrait y avoir coopération et partage des programmes.
8. Que le travail pourrait comporter l'identification des secteurs où les initiatives conjointes et la coopération sont possibles, l'identification des services déficients et des secteurs qui ont besoin d'une aide technique ou autre. (Dans certaines provinces, on pourra organiser les rencontres en fonction de secteurs de services communs).
9. Que les organisations non gouvernementales prennent l'initiative, au niveau des provinces ou des territoires, d'entreprendre des discussions entre elles au sujet de la coopération mutuelle. Au besoin, les gouvernements pourraient prêter le temps de certains fonctionnaires pour faciliter ces discussions.

Nous recommandons, par conséquent :

Nous croyons que la valeur irremplaçable des organisations non gouvernementales va résider dans leur aptitude à mobiliser et à faire participer les citoyens aux services qu'elles offrent et dans leur aptitude à fournir aux gouvernements, pour le bien de tous, un niveau compétent de critiques indépendantes, de consultations et de conseils pour l'élaboration des politiques.

- Il faudrait consacrer des ressources relativement restreintes au raffermissement des fonctions de liaison, de coopération et de consultation des organisations de services nationales. Ces organisations devraient être encouragées, plutôt, à mettre en commun leurs ressources et leurs connaissances sans pour autant perdre leur identité.

Raffermissement des organisations non gouvernementales

Il est absolument essentiel et urgent que le Canada se dote de services non gouvernementaux de justice pénale qui soient plus cohérents, plus forts, mieux organisés et plus compétents. Ils ne sauraient devenir plus forts ni plus efficaces sans la participation la plus entière des communautés que sert chaque organisation.

Nous ne favorisons pas une présence non gouvernementale monolithique au Canada. Si, d'une part, nous souhaitons que les organisations non gouvernementales soient beaucoup plus fortes, nous ne désirons pas, par contre, voir surgir une nouvelle sorte de bureaucratie parmi les organisations non gouvernementales. D'autre part, pourtant, nous croyons que la division et l'isolement de nombreuses organisations et de nombreux groupes que l'on constate au pays constituent une situation dangereuse. Il est dangereux, également, que la division soit encore accentuée par les pratiques de financement des gouvernements, notamment par l'offre de contrats de services qui pourrait opposer les organisations les unes aux autres.

Une des façons dont les organisations non gouvernementales peuvent se renforcer, c'est de veiller à fonctionner à partir d'une base cohérente d'appui et de contrôle des politiques de la part des citoyens. Les organisations doivent représenter un secteur étendu de commentants, elles doivent rechercher un appui plus étendu et se montrer plus représentatives des communautés qu'elles servent que ce n'est le cas actuellement. Il va falloir, pour cela, déployer des efforts considérables et prendre de grands engagements sur le plan de l'organisation. On arrivera par là au genre de force dont les gouvernements doivent tenir compte.

Nous croyons que les propositions relatives au financement, dont nous allons traiter plus loin, devraient viser à stabiliser l'existence des groupes non gouvernementaux, à faciliter une meilleure cohésion et à aider les organisations non gouvernementales à rechercher plus vigoureusement la mise au point de meilleures méthodes de services, la participation communautaire ainsi que l'éducation et la mobilisation des citoyens.

Dans la répartition des ressources qui peuvent aider les organisations non gouvernementales à se renforcer, nous croyons qu'il convient d'appliquer certains principes généraux pouvant guider l'utilisation la meilleure possible de ressources rares.

- La plupart des ressources (quelle qu'en soit la forme) devraient être concentrées dans les provinces et dans les régions les plus proches des endroits où sont fournis les services communautaires. Cela favoriserait la coopération et la cohésion des organisations non gouvernementales, la création de services humains plus utiles et le renforcement des organisations non gouvernementales par rapport aux fonctions auxquelles elles sont le mieux adaptées.
- Il faudrait consacrer davantage de ressources à la mise au point d'un mécanisme national et indépendant permettant le progrès de la justice pénale au Canada, y compris l'établissement de normes, la surveillance, l'analyse des politiques, la production d'une documentation éducative de base, la critique et les conseils en matière de politique et, enfin, l'exercice d'une certaine influence au niveau le plus élevé des gouvernements.

- Dans la division du travail, il faut respecter le principe de la primauté des responsabilités, mais non de manière à favoriser les responsabilités exclusives.
- La division des responsabilités devrait favoriser les valeurs de la diversité, de l'initiative, du soutien mutuel et de la coopération ainsi que de la rivalité constructive.

Il va être difficile de réaliser l'équilibre dans le partage des responsabilités. La détermination de ces responsabilités devrait se faire lentement, après une étude approfondie menée conjointement par les organismes non gouvernementaux et par les gouvernements, d'après les besoins des provinces (des territoires) et des régions du Canada. Nous croyons que, d'un point de vue national, il est possible de présenter certaines suggestions générales quant aux responsabilités qu'il s'agit de confier aux organisations non gouvernementales.

Par exemple, il nous semble qu'il y a lieu de confier aux organisations non gouvernementales les services de prévention et de déjudiciarisation. Ces organisations pourraient aussi consacrer beaucoup d'efforts aux services judiciaires, dont elles sont trop souvent absentes. On pourrait aussi s'attendre à ce qu'elles fournissent les principales ressources en matière de services résidentiels, secteur où elles possèdent déjà une compétence remarquable.

Dans cette division des responsabilités, il va falloir s'assurer qu'il n'y a pas transfert de l'identité des organismes non gouvernementaux sous la pression des événements et que ces organismes ne deviennent pas de simples extensions des services gouvernementaux. Par contre, si l'on veut que ces organismes assument certaines responsabilités, il va leur falloir assumer certaines des tâches peu intéressantes du contrôle social, secteur que l'on considère généralement comme relevant de l'État.

C'est pourquoi nous recommandons que:

4. La division des responsabilités se fasse sur le fondement de la primauté des responsabilités.

Ce sont les gouvernements qui doivent être chargés de veiller à ce que les services nécessaires soient fournis à leurs administrés et que des normes minimales soient respectées dans l'offre de services à tous dans les institutions de la justice pénale. Ce sont les gouvernements qui doivent exercer les responsabilités premières à l'égard de l'application de la loi, des poursuites, des jugements et de la détection.

Ce sont les organisations non gouvernementales qui doivent exercer les responsabilités principales lorsqu'il s'agit d'organiser les communautés, fournir des services de prévention et de déjudiciarisation ainsi que des services humains à tous au cours du processus de justice pénale. Ce sont aussi ces organisations qui doivent exercer les responsabilités principales en matière de développement communautaire, d'éducation du public, d'analyse indépendante des politiques, de réforme critique et de suggestions.

Nous sommes convaincus que le concept du partage des responsabilités ne doit pas entraîner une division artificielle quant à savoir quelle organisation doit jouer un rôle d'aide ou de contrôle.

En l'absence d'un tel partage de responsabilités pratiques, on constaterait une accentuation de la tendance à l'exclusivité et à une approche monolithique des services. Si l'on ne s'attache pas à discuter d'une division générale des responsabilités, la planification mutuelle des services au Canada sera impossible.

Vers une association partagée des responsabilités et des ressources

On utilise depuis longtemps le concept de l'«association» pour décrire les relations qui devraient exister, en théorie, entre les groupes non gouvernementaux et les gouvernements dans le secteur de la justice pénale au Canada. Nous croyons qu'un tel concept visait un but constructif et positif, mais qu'il ne décrit pas correctement la réalité du pouvoir et de l'autorité qui existe dans la relation en cause.

Nous croyons qu'il faut mettre l'accent plutôt sur le partage des responsabilités entre les gouvernements, les citoyens et les organisations communautaires. Nous croyons qu'une telle proposition est conforme au principe qui vise à redonner plus de responsabilités à la communauté. Elle traduit le point de vue selon lequel les responsabilités et les rôles ne devraient pas être divisés sur le modèle d'un monopole. Elle traduit aussi notre souci de voir les ressources partagées et la communauté avoir une part des responsabilités relatives à l'utilisation de ces ressources. Nous croyons qu'on peut trouver un appui solide à cette idée partout au Canada.

C'est pourquoi nous recommandons:

3. Que les relations de travail entre les organisations non gouvernementales, les citoyens et les institutions de la justice pénale consistent en un partage des responsabilités qui se fasse d'une manière convenue et en collaboration, les responsabilités étant négociées plutôt qu'exclusives.

Secteurs où il pourrait y avoir partage des responsabilités

Nous sommes convaincus que, dans un pays dont les besoins et les ressources sont si divers et où la division des responsabilités relatives à la justice pénale est celle qui existe aujourd'hui, ce serait une erreur de tenter de réaliser une stricte division des responsabilités entre les gouvernements et les organisations communautaires. Une telle absence de souplesse serait peu réaliste dans certaines régions du Canada où bien peu d'organisations communautaires ont pris naissance.

Nous croyons pourtant que c'est une tâche prioritaire que d'en arriver à une division générale du travail le plus tôt possible après une étude approfondie (là où les services sont administrés, c'est-à-dire dans les provinces et les territoires) des ressources et des besoins actuels en matière de service, étude qui fait l'objet de notre Recommandation n° 2. Cette division générale est essentielle si l'on veut créer la stabilité, réduire le gaspillage des ressources et partager d'une manière plus efficace les ressources limitées qui sont disponibles.

Nous préférons utiliser des suggestions très générales pour aider les groupes communautaires et les gouvernements à réfléchir ensemble sur la division du travail qu'il convient d'adopter. Nous croyons que les principes qui suivent devraient régir le partage des responsabilités et l'établissement de bonnes relations de travail.

- Le partage des responsabilités devrait diminuer la dépendance des citoyens ou de la communauté quant à leur aptitude à régler leurs problèmes.
- Lorsque le service est fondé ou centré sur la communauté, on devrait d'abord envisager les organisations non gouvernementales et la communauté comme source des services à offrir.

Nous croyons que c'est faire preuve de gaspillage et d'irresponsabilité que de maintenir une situation où des organisations qui œuvrent dans le même secteur, soit les organisations gouvernementales et non gouvernementales, qui ont de nombreux objectifs en commun, négligent de s'arrêter pour examiner ensemble leurs points de vue sur les besoins et sur les problèmes. Nous demandons à ces deux groupes d'établir conjointement les besoins prioritaires en matière de service, avec la coopération de la communauté, pour l'utilisation de ressources qui appartiennent en réalité aux contribuables, même si ce sont les organisations qui les contrôlent et les administrent.

D'après nous, en l'absence de mécanismes pour la répartition de l'utilisation respective des ressources, les gouvernements devraient prendre immédiatement l'initiative de faciliter un tel processus de révision en attendant que de nouveaux mécanismes pour la planification des ressources soient mis au point et appliqués. Ce processus de révision devrait confirmer le principe selon lequel il existe des secteurs de responsabilité qui devraient faire l'objet d'un partage.

Nous recommandons, par conséquent, que:

2. Tous les ministères gouvernementaux chargés des services de justice pénale prennent l'initiative d'un processus de révision afin:
 - 1) d'identifier les activités et les responsabilités dont s'occupent actuellement des citoyens et des organisations de citoyens;
 - 2) d'identifier les activités et les responsabilités dont des citoyens et des organisations de citoyens devraient s'occuper.

Un tel examen devrait porter surtout, croyons-nous, sur les besoins de services relatifs à la justice pénale, sur l'identification des déficiences de ces services, sur les populations effectives qu'il s'agit de servir, sur les populations cibles éventuelles, sur les ressources existantes en main-d'œuvre, sur le coût collectif de ces ressources et sur les coûts administratifs de l'offre de ces services. Il devrait s'agir d'un processus de révision tripartite.

S'il est vrai qu'on doit avoir comme objectif fondamental, à long terme, de mettre en place des mécanismes locaux pour la planification et le partage des ressources, nous croyons que ce processus immédiat, en ce qui concerne l'offre de services humains (par opposition à l'activité d'organisation communautaire, d'éducation ou de réforme) devrait commencer au niveau des provinces et des territoires, à cause de la grande variété des services et des besoins. Ce processus devrait comprendre la représentation des ministères du gouvernement fédéral qui sont chargés d'offrir des services dans les provinces et les territoires. Il devrait regrouper toutes les personnes qui œuvrent dans l'offre des services. Il ne s'agit pas, toutefois, d'un simple inventaire de ces services.

Dans chaque province, la révision en question devrait englober la participation entière des représentants des organisations gouvernementales, qui seraient choisis de préférence pour représenter les principaux secteurs de services existant déjà.

Le processus de révision varierait de plusieurs manières d'une province à l'autre. Au cours de ces révisions, on ne devrait faire aucune addition au personnel en place. Le processus de révision devrait être préparé avec soin de manière à faciliter les communications, dans le respect de l'objectif principal, qui est d'évaluer les ressources et les besoins. Des citoyens renseignés qui ne seraient associés à aucun des services devraient être associés au processus en question.

Utilisation plus efficace des ressources communautaires

communautaire à l'égard des politiques sérieuses de l'Etat. Elle assurerait un point de vue pluraliste et indépendant de la part de citoyens renseignés et d'expérience, chose que nous croyons essentielle dans une société démocratique.

Nous croyons que les ministères et les organismes de l'Etat qui sont chargés des services de justice pénale dans tout le Canada ont fait une utilisation incohérente des ressources que constituent les citoyens et les organisations non gouvernementales. Il en est résulté, à toutes fins pratiques, une sous-utilisation du potentiel représenté par les ressources communautaires et l'engagement des citoyens.

Nous croyons que cette incohérence et cette sous-utilisation sont liées à de nombreux facteurs. Un des principaux est certes l'absence d'un engagement ferme sur le plan des politiques à l'égard du partage des responsabilités. En l'absence d'une politique officielle de ce genre, les programmes sont mis au point séparément, sans lien entre eux. Certains ministères des gouvernements peuvent trouver un avantage manifeste à utiliser les ressources de l'extérieur alors que d'autres n'y voient aucun avantage ou ne s'y intéressent pas.

Nous croyons que l'absence d'une politique officielle pouvant orienter les gestionnaires des programmes a renforcé la tendance des gouvernements à établir leurs tâches prioritaires dans l'isolement par rapport à la communauté. Les planificateurs de l'Etat peuvent peser les besoins locaux sans apport de la communauté dans le processus d'évaluation, à l'exception des opinions des confrères de la fonction publique. Il est rare, croyons-nous, que l'on recherche, dans la planification de ces tâches prioritaires, les opinions des groupes qui ont l'expérience et la connaissance des services communautaires.

Nous avons constaté fréquemment un sentiment de méfiance entre les ministères gouvernementaux et les organisations communautaires, qui travaillent indépendamment les uns des autres. On semble faire preuve d'incompréhension à l'égard des motifs les uns des autres.

On établit des positions contraires, à la fois inutiles et gaspilleuses, dans la mise en place des services humains. On semble ne tenir aucun compte des objectifs communs. L'incertitude au sujet des rôles, des responsabilités et des attentes crée des tensions entre les groupes gouvernementaux et non gouvernementaux. Parmi les organisations non gouvernementales elles-mêmes, cette même incertitude donne naissance à la rivalité de même qu'à des luttes relatives aux territoires et à la survie.

L'incertitude et l'incohérence ont aussi pour résultat la tendance, de la part de la plus forte des organisations en cause, soit le gouvernement, à exercer une activité de manipulation par le moyen de ses techniques d'achat lorsqu'il s'agit d'acquiescer des services dont l'Etat a besoin mais que la communauté ne considère pas nécessairement comme prioritaires. De leur côté, les organisations non gouvernementales peuvent abandonner leurs principes et leurs tâches prioritaires pour s'adapter aux besoins de l'Etat et pour conserver un certain rôle, ce rôle fut-il contraire aux objectifs proclamés de l'organisation.

naissance chez eux. Il faut assurer un secteur et une orientation stables, compétents et forts des organisations non gouvernementales pour le partage de cette tâche.

Malgré le glissement vers l'apathie, le détachement et la perte du sens communautaire, nous avons constaté la naissance de forces contraires, qu'il faut nourrir, soutenir et étendre. Ces forces sont à trouver parmi les nombreux citoyens et groupes qui ressentent fortement le besoin de s'engager, de jouer un rôle dans la société, de traduire leurs préoccupations en action et de travailler avec d'autres à trouver des solutions aux problèmes. De telles forces communautaires peuvent ne constituer qu'une minorité vigoureuse, mais nous croyons avec optimisme qu'il est possible de les mobiliser pour qu'elles servent la population, pour qu'elles influencent les attitudes des autres citoyens et pour qu'elles assument de plus grandes responsabilités. Les citoyens sont tout à fait capables de partager les difficultés des gouvernements. Nous croyons que la meilleure façon de mobiliser ce potentiel communautaire, c'est de le faire par l'intermédiaire d'autres citoyens et des organisations non gouvernementales de la communauté. Mais il va falloir pour cela un effort considérable, des techniques particulières et l'appui des gouvernements.

Un engagement formel de la part des gouvernements à partager les responsabilités relatives à la justice pénale avec la communauté aiderait à assurer le maintien de la participation la plus large possible des citoyens. Cette participation est critique pour d'autres raisons, soit parce que l'État s'occupe des questions de la liberté humaine, de la punition et de l'exercice légitime de la force. Quant à la communauté, il faut lui permettre de s'occuper plus directement des questions que soulèvent les comportements condamnés ou anormaux, les personnes désavantagées et les groupes minoritaires.

Il est urgent de prendre sans équivoque, sur le plan des politiques, un engagement qu'on ne constate encore nulle part au Canada et qui ferait disparaître l'ambiguïté, l'incertitude et l'insécurité financière qui caractérisent les relations existant entre de nombreux groupes non gouvernementaux et leurs homologues des ministères publics. Un tel engagement serait placé à la base des programmes et assurerait un degré plus élevé d'efforts mutuels.

C'est pourquoi nous recommandons:

1. Que toutes les administrations (fédérale, provinciales, territoriales et municipales) du Canada adoptent comme politique d'encourager activement, d'appuyer et de permettre l'exercice de responsabilités de la part des citoyens et des organisations non gouvernementales de citoyens dans le domaine de la justice pénale, dans toute la mesure du possible, en coopération avec les services gouvernementaux (légitimes ou non).

Une telle orientation de la politique confirmerait l'existence, au Canada, d'un système «mixte» de services relatifs à la justice pénale, plutôt que la dépendance à l'égard de décisions et d'associations propres à chaque cas. Il sensuivrait un arrangement ferme d'association avec des groupes de citoyens dans de nombreux secteurs des services de justice pénale. Ainsi se trouverait reconnue la nécessité de travailler à partir d'objectifs et de ressources communs.

L'adoption d'une telle politique favoriserait la responsabilité individuelle et l'action démocratique. Elle réduirait les affrontements entre les gouvernements et les citoyens au sujet des politiques de l'État. Elle fournirait une base étendue de soutien

Renforcement des responsabilités communautaires dans la justice pénale

Nous croyons qu'il est urgent d'en arriver dès maintenant au Canada à une politique bien définie qui engage tous les gouvernements à partager davantage de responsabilités avec les citoyens et les groupes communautaires en ce qui concerne les services liés à l'administration de la justice pénale. Nous croyons que cette politique ne doit pas être élaborée dans le vide. Il faut que les gouvernements du Canada, que leurs mandats se placent dans le domaine social ou dans d'autres secteurs de politiques, stimulent, encouragent, soutiennent et renforcent le principe de l'action volontaire et des responsabilités individuelles optimales dans tous les aspects de la société.

La société présente de nombreuses tendances inquiétantes et les gouvernements ont une foule de préoccupations. Une de ces tendances, et ce n'est pas la moindre, est constituée par un mouvement d'égoïsme, de préoccupation de soi, d'isolement, d'apathie ou de retrait de la part de trop de citoyens. On constate un abandon des responsabilités et une dangereuse dépendance à l'égard des gouvernements pour la solution de certains genres de problèmes humains. Nous comptons trop fréquemment sur des solutions techniques à des problèmes humains, ce qui en fin de compte, comme le mentionne Nelson, nous amène à restreindre plutôt qu'à étendre nos qualités d'humanité¹. Nous avons tendance à déléguer nos tâches peu intéressantes. Nous nions notre interdépendance et nous renouons à nos responsabilités mutuelles.

Les membres du présent Groupe d'étude sont convaincus que ce malaise général de la société explique, en partie, la charge excessive dont on voit que les services de justice pénale sont accablés dans tout le pays. Les services de justice pénale se sont vu confier trop de problèmes qui sont en réalité du ressort de la communauté. Souvent, ces services ne se sont montrés que trop désireux d'accepter les charges supplémentaires. De leur côté, les forces complexes qui sont à l'œuvre dans la société définissent de plus en plus de comportements-problèmes comme relevant de ces services. Les communautés s'attendent ainsi de plus en plus que les institutions de la justice pénale soient en mesure de s'occuper de ces comportements et disposés à le faire.

Nous constatons, dans plusieurs ministères gouvernementaux, une croissance très rapide des services publics appelés à atténuer le problème des charges excessives de travail. Nous percevons une croissance constante de tous les services publics qui s'occupent des problèmes et des difficultés de la justice pénale. La croissance a été plus lente au sein des organismes non gouvernementaux qui s'occupent de justice pénale au Canada. Les services fournis par ce secteur se sont diversifiés, mais la position relative où il se trouve est affaiblie, mal organisée et instable. Effectivement, certains de ces services sont au bord de la ruine.

Nous croyons que le problème de la charge excessive qui écrase les services de justice gouvernementaux devrait être partagé par les communautés, car les problèmes en cause proviennent de ces communautés et n'arrivent à l'État, dans bien des cas, que par défaut. Il devrait être possible pour les citoyens et pour leurs communautés d'assumer davantage de responsabilités à l'égard des problèmes qui prennent

¹Nelson, op. cit.

RECOMMANDATIONS

1. Recommandations transitoires

Les 18 prochains mois vont constituer une période critique pour plusieurs organisations non gouvernementales du Canada au point de vue de leur survie et de leur stabilité immédiate. Nous croyons que la stabilité recherchée devra se fonder en fin de compte sur l'établissement d'attentes de nouvelles relations entre les organismes non gouvernementaux et les gouvernements, mais nous croyons aussi qu'il est nécessaire de prendre des mesures d'urgence dès maintenant, d'une manière immédiate, pour s'occuper de la crise de financement des organisations en question.

Nous voulons nous assurer que les organisations non gouvernementales qui oeuvrent actuellement au Canada n'éprouvent plus de doute quant à leur survie immédiate. Dans certains cas, il sera nécessaire de subventionner les organisations non gouvernementales, entièrement ou en partie, pour une période de 18 mois afin de les maintenir en vie. Nous avons choisi cette durée parce qu'elle coïncide avec les cycles budgétaires des gouvernements et aussi parce que nos recommandations à plus long terme exigeront, dans certains cas, un temps d'étude et de mise en oeuvre aussi long. Il va falloir tout ce temps pour obtenir des engagements sur le plan des politiques de la part des gouvernements, pour examiner les besoins et les ressources courants et pour entreprendre des discussions entre les organismes non gouvernementaux à tous les niveaux. Au cours de cette période, on pourra faire l'inventaire complet des services fournis au Canada, un tel inventaire devant constituer une base de données clés pour une future planification conjointe des ressources. Les projets relatifs à des programmes nouveaux devraient être mis en attente et un gel imposé aux niveaux existants des années-hommes.

Compte tenu de ce qui précède, nous proposons donc les recommandations transitoires suivantes:

1. Qu'un gel de dix-huit mois soit imposé à tous les postes fonctionnels des services gouvernementaux de justice pénale*.

2. Que le niveau actuel de soutien fourni par les gouvernements aux organisations non gouvernementales soit garanti pour les dix-huit prochains mois, mais que les organisations non gouvernementales qui reçoivent ce genre d'appui imposent, elles aussi, le gel de tous les postes fonctionnels*.

3. Qu'un inventaire complet des organismes non gouvernementaux et des services publics relatifs à la justice pénale soit établi d'après chaque province et chaque territoire où ces services sont fournis. Cette documentation devrait se fonder sur une méthode commune de cueillette des données.

4. Qu'un financement d'urgence soit fourni aux organisations non gouvernementales qui sont incapables de soutenir leur personnel essentiel et leurs programmes de base.

*Des exceptions pourraient être justifiées par des circonstances spéciales.

CONCLUSIONS

PARTIE IV

Dans la présente section, nous soutenons qu'il est urgent de développer, de raffermir et de stabiliser davantage dans tout le Canada les services de la justice pénale rendus par les O.N.G. et le public. Nous proposons une association d'un nouveau genre entre gouvernements, organismes non gouvernementaux et citoyens caractérisée par un partage plus clair des responsabilités. Nous voulons que les efforts conjoints de ces nouveaux associés soient axés sur la personne à servir.

Nous souhaitons non moins vivement que les citoyens et les collectivités au niveau local assument des rôles nouveaux et importants dans l'aménagement des services. Cet accent mis sur le plan local où la vie se déroule et la justice se fait sentir devrait servir de base à une planification à trois de l'avenir, c'est-à-dire les gouvernants au niveau local, provincial (territorial) ou régional et fédéral, mais toujours avec des représentants des O.N.G. à tous les paliers.

Nos propositions exigent un assouplissement des structures tant du gouvernement que des O.N.G., la décentralisation des décisions de portée locale et un changement profond d'attitude de la part des employés de rang professionnel où qu'ils soient. Nous voulons améliorer beaucoup l'attitude de tous à assurer des services sur le plan humain mais améliorer aussi l'attitude du secteur des O.N.G. à analyser les politiques des gouvernements et contrôler leurs services et leurs propositions. À longue échéance, cela voudra dire de nouvelles façons de partager les ressources, la mise au point de compétences nouvelles dans le travail auprès des citoyens ainsi qu'un échange plus fréquent de ressources entre les gouvernements et les O.N.G.

Nos recommandations traiteront de l'urgence qu'il y a à financer les O.N.G. à court terme, en fonction de leurs besoins tels que nous les voyons, et elles exigeront une action immédiate de la part du gouvernement. Mais elles porteront surtout sur des mesures de plus longue durée que l'on ne pourra prendre qu'après des études soignées réparties sur de longues périodes. Elles sont destinées à orienter les relations entre O.N.G., gouvernements et les citoyens de façon à rendre, croyons-nous, les services de la justice pénale plus humains et plus conformes aux besoins de la collectivité.

1. Les gouvernements du Canada appuient insuffisamment en général leurs propres services de justice pénale.
2. La part des budgets des services de justice pénale qui est affectée à l'appui des O.N.G. est insuffisante.
3. Les gouvernements et les O.N.G. négligent de collaborer pour planifier leur action, combiner leurs ressources et utiliser efficacement celles dont ils disposent.
4. Il y a conflit entre les priorités des gouvernements en matière de dépenses et entre les ministères gouvernementaux.
5. Absence de critères communs pour l'octroi des subventions gouvernementales et absence d'une source centrale d'information sur ces subventions.
6. Les gouvernements ne s'engagent à financer qu'à court terme ce qui entraîne du gaspillage et prive les O.N.G. d'une base d'action constante.
7. Manque de financement pour le perfectionnement des services, pour les initiatives hasardeuses et en cas d'urgence.
8. Nécessité d'une responsabilité plus suivie de la part des O.N.G. dans l'utilisation des deniers publics.
9. Nécessité de financer séparément les fonctions des O.N.G. sur le plan de l'analyse des politiques et du contrôle du système de justice pénale, et leurs fonctions de service.
10. Nécessité pour les gouvernements d'apporter une aide autre que financière.

A long terme

1. Les besoins urgents de certains O.N.G. sur le plan financier.

A court terme

1. Au cours de nos travaux, nous avons relevé les problèmes spécifiques suivants au sujet du financement des O.N.G. Nous comptons que les gouvernements y apporteront leur attention et des solutions.
2. Les subventions devraient assurer aux O.N.G. le droit de prendre des initiatives sur le plan social, de critiquer de façon constructive le gouvernement qui les subventionne, d'exprimer une opinion indépendante sur l'effet des services et de rester maîtres des décisions qui affectent leurs organismes.
3. Les subventions devraient être prolongées pendant assez longtemps pour assurer la stabilité des programmes.
4. La notion d'accreditation, au sens professionnel et légaliste devrait être rejetée comme moyen d'aggraver les O.N.G.
5. Les subventions devraient être accordées selon un mode de financement progressif.
6. Les subventions devraient assurer aux O.N.G. le droit de prendre des initiatives sur le plan social, de critiquer de façon constructive le gouvernement qui les subventionne, d'exprimer une opinion indépendante sur l'effet des services et de rester maîtres des décisions qui affectent leurs organismes.
7. Les subventions devraient assurer aux O.N.G. le droit de prendre des initiatives sur le plan social, de critiquer de façon constructive le gouvernement qui les subventionne, d'exprimer une opinion indépendante sur l'effet des services et de rester maîtres des décisions qui affectent leurs organismes.
8. Les subventions devraient être prolongées pendant assez longtemps pour assurer la stabilité des programmes.
9. La notion d'accreditation, au sens professionnel et légaliste devrait être rejetée comme moyen d'aggraver les O.N.G.
10. Les services gouvernementaux devraient faire l'objet des mêmes appréciations lorsqu'ils oeuvrent dans les mêmes domaines.

1. Les appréciations indispensables à l'obtention d'une subvention devraient être fondées sur des normes minimum de gestion et d'exploitation.
2. Les appréciations devraient mettre l'accent sur les méthodes d'évaluation personnelle et d'évaluation par ses collègues.

Nous croyons que les principes suivants devraient s'appliquer au régime des subventions:

Quels que soient les modes ou structures de financement que les gouvernements adoptent, les O.N.G. devront accepter des normes plus rigoureuses pour avoir droit aux subventions. Nous croyons que les O.N.G. qui existent déjà vont s'y plier de bonne grâce, mais que la meilleure façon de définir des normes est encore de le faire avec leur participation quand cela est possible.

Conditions des subventions

Enfin, une autre solution consisterait, pour le gouvernement fédéral, à modifier la loi de l'impôt sur le revenu pour inciter davantage les contribuables particuliers à être plus généreux envers les organismes de charité.

Le partage des frais entre le fédéral et les provinces est une notion absolument essentielle. Nous croyons que dans les rencontres entre le fédéral et les provinces, on devrait accorder une grande priorité à l'élaboration de politiques ou de lois pour assurer que des fonds publics seront acheminés dans les localités dans le cadre d'un réaménagement des services de la justice pénale. On devrait invoquer sans tarder le précédent établi pour le partage des frais dans des domaines sociaux connexes comme la santé et le bien-être pour dépasser une conception parcelleaire du financement des services de la justice pénale.

Après avoir fait l'inventaire de toutes les ressources, les gouvernements devraient pouvoir affecter une partie de leurs argent à l'expansion de certains services nouveaux, comme la déjudiciarisation, et garantir, comme mesure incitative pour les O.N.G., le maintien de ces subventions pendant une période prolongée. Le gouvernement fédéral pourrait de plus commencer à partager avec les provinces et les territoires les frais de mise sur pied de certains services jugés essentiels par la collectivité.

Il faudrait étudier à fond le partage du personnel non seulement entre gouvernements et services de la justice pénale mais aussi entre O.N.G. et gouvernements. Il existe un potentiel encore intouché également dans le partage d'un certain leadership que l'on trouve au gouvernement aussi bien que dans les O.N.G. Nous avons déjà mentionné que la plupart des O.N.G. que nous avons consultés souhaitaient partager les installations et autres moyens de formation des gouvernements. Ce sont là des politiques qu'il ne devrait pas être difficile d'élaborer.

A plus longue échéance, il faudrait envisager certaines solutions. Nous n'avons pas eu le temps d'étudier ces solutions en profondeur. Nous ignorons dans quels cadres il faudrait en poursuivre l'étude détaillée, mais nous sommes certains que cette étude devrait être faite avec des représentants des O.N.G. qui auront le souci que des modes de financement à long terme ne paralysent pas leur initiative et ne leur enlèvent pas leur pouvoir de décision comme cela s'est produit pour de nombreux groupements paragouvernementaux au Canada.

Trop souvent, les subventions accordées à certains projets sont sans suite; des programmes mis au point avec succès sur trois ans ont peu de chance d'être repris ailleurs ou d'être intégrés dans une action permanente. Il semble donc important que les gouvernements acceptent en gros la notion de subventions soutenues, ou une combinaison de subventions soutenues et de contrats de services ou subventions à des projets, comme premier pas en vue de stabiliser la situation des O.N.G.

Les contrats de service devraient être considérés comme une solution puisqu'ils sont privilégiés par le gouvernement. Nous croyons qu'ils répondent à certains besoins du gouvernement mais ils n'aideront en rien à stabiliser le secteur des O.N.G. si on n'en prolonge pas la durée. Sur le plan de la durée, justement, ils nous paraissent une bien piètre façon d'utiliser les ressources existantes. Mais fait plus important, ils ne répondent pas au besoin qu'ont les O.N.G. d'un appui soutenu.

Dans l'immédiat, donc, tant qu'il n'existe pas de mécanisme de partage des ressources et de planification au niveau ni local, ni provincial ou territorial, on ne peut guère s'attendre à une solution du problème du financement.

L'une des solutions les plus directes serait que les gouvernements prennent en charge les O.N.G. déjà existants. Une autre consisterait à financer totalement certains services et à leur assurer une base législative comme cela se fait dans les Pays-Bas. Comme nous l'avons déjà dit, nous rejetons ces deux solutions. Nous préférons un régime mixte dans lequel les citoyens sont assurés d'un moyen de participer à l'action et d'exercer une influence sur le gouvernement de l'extérieur.

Quelques solutions courantes en financement

On a beaucoup parlé de la façon dont la dépendance financière à l'égard du gouvernement oriente les services rendus par les O.N.G. La majeure partie des fonds n'existent que pour accomplir ce dont le gouvernement a besoin et ce qu'il veut. Il en reste très peu pour faire «ce qui serait peut-être possible» ou pour répondre aux besoins que le milieu lui-même éprouve. Les O.N.G. ne devraient pas conclure trop vite des ententes qui fixent pour toujours la direction de leur action.

Si nous voulons que les O.N.G. aient un rôle stabilisateur dans la société, leur influence doit se faire sentir avec la plus grande liberté et la plus grande responsabilité possibles. Il existe un danger réel, comme de nombreuses personnes nous l'ont signalé, que la dépendance financière à l'égard du gouvernement affaiblisse, sinon compromette l'action sociale. Sims parle en ce sens de l'effet «tranquillisant» des subventions⁴.

L'idéal serait que les O.N.G. soient indépendants à tous égards car ce devrait être la l'une de leurs caractéristiques originales: être indépendants de la politique et représenter les intérêts des citoyens. Mais il est peu probable que les O.N.G. conquièrent leur indépendance financière; au contraire, ils dépendront davantage des gouvernements pour subsister. À moins que des principes nouveaux de financement de la part du gouvernement ne leur assurent l'indépendance et la responsabilité d'esprit et d'action, le processus de dépendance va se poursuivre inexorablement.

5. Problèmes de dépendance envers les gouvernements

des critères publics de subvention et d'autres pas. Il est particulièrement ardu d'obtenir des renseignements au sujet de toutes ces sources. Nous avons l'impression que les décisions sont prises souvent en fonction de relations et de préférences personnelles. Les personnes que vous connaissez au gouvernement et vos talents de rédacteur de mémoires semblent aussi importants que les froids jugements des comités. Pour le profane, l'appareil de l'Etat semble bien complexe mais il ne l'est pas tant pour le rédacteur de projets qui en a l'expérience.

Il semble y avoir encore bien peu de liens entre les ministères dans l'établissement des priorités générales du gouvernement. La réaction aux crises est ordinairement politique et non pas comme si celles-ci étaient dans l'ordre des possibilités. Les conseils du trésor et les conseils de gestion semblent aussi mystérieux à certains fonctionnaires qu'au simple contribuable. Le processus de décision et le cycle des prévisions budgétaires s'étaient maintenant sur dix-huit à vingt-quatre mois. Il y a loin de la définition d'une politique à sa mise en vigueur, ce qui éloigne les organismes extérieurs des responsables aux diverses étapes du processus.

Les responsables du gouvernement éprouvent de réelles difficultés à apprécier à leur juste valeur les services qu'ils achètent à l'extérieur. La notion que certains fonctionnaires et certains employés des O.N.G. ont les uns des autres, comme le souligne Sims, vient compliquer les choses d'avantage. Les groupes non gouvernementaux considèrent le travail des fonctionnaires comme du «gaspiillage», dit-il, et ceux-ci jugent les premiers «inefficaces et inutiles»³.

Les conseils du trésor et de gestion ont été amenés à se fier à des modèles de contrats de services contre honoraires en justice pénale, et ils ne semblent pas se rendre compte dans quelle position vulnérable cela place les O.N.G. C'est une façon jouable de comptabiliser des deniers publics mais qui entraînera les O.N.G. à leur perte si elle est utilisée comme seul moyen de les subventionner, car ceux-ci ne pourront plus maintenir leurs services ni en assurer la souplesse.

Certaines ententes de prestation de services moyennant honoraires ne tiennent pas compte non plus de ce qu'il en coûte réellement pour fournir ces services et ne garantissent pas le paiement des faux frais qui s'y rapportent. Cela est particulièrement vrai des services résidentiels et, dans une certaine mesure, des contrats de libération conditionnelle. Ces contrats ne tiennent pas compte non plus des frais nécessaires pour améliorer et perfectionner les méthodes au sein des services ainsi achetés. Enfin, ils ne tiennent pas compte non plus d'un élément de plus en plus urgent, soit la nécessité de consacrer du temps dans le milieu à gagner la sympathie et l'appui du public pour le travail que l'on y fait.

Mais derrière les nouvelles exigences des conseils du Trésor et l'absence de politiques globales de financement on constate un appui financier très faible en général pour les O.N.G. qui ne répond pas du tout aux prétentions des gouvernements qui auraient besoin d'une participation de plus en plus grande des O.N.G. et du public dans leurs services.

³Sims, *op. cit.*

A l'exception de mesures assez récentes relatives à l'achat de services, nous devons corréper l'appréciation faite par Sims. Celle-ci s'appliquait aux ministères du gouvernement fédéral, mais elle semble d'application universelle. De nombreux responsables sont à l'œuvre, distribuant des subventions dans les ministères de la justice, et les sources de ces subventions sont nombreuses, certaines fonctionnant selon

4. *Situation au sein des gouvernements*

Il ne nous apparaît pas que les O.N.G. soient capables de découvrir de nouvelles ressources à l'extérieur du gouvernement. De fait, plusieurs d'entre eux se trouvent dans le curieux dilemme d'avoir à démontrer leur aptitude à se faire financer par la communauté pour être admissibles aux subventions du gouvernement. Le prétendu pouvoir que l'on prêtait au «secteur privé» n'existe plus, semble-t-il, du moins dans la plupart des régions du Canada. Nous sommes donc persuadés que les O.N.G. devront rechercher davantage l'aide des gouvernements.

3. *Vers un appui du gouvernement*

La rareté des fonds disponibles pour les diverses crises qui se sont produites ces dix dernières années est assez étonnante également. Nous voulons parler de crises qui sont souvent réglées par des confrontations avec des officiers de justice et qui ne sont pas traitées comme des problèmes sociaux mais comme des affaires de police. Plus précisément, c'est le genre de crises qui sont survenues à l'occasion de certaines manifestations des autochtones et des manifestations de rues qui ont accompagné la crise de la drogue à travers le pays.

Il est difficile de comprendre pourquoi les gouvernements dont les budgets sont assurés quelque deux ans d'avance et dont la planification fiscale se fait parfois jusqu'à cinq ans d'avance s'attendent à toute autre chose de la part des O.N.G. et des groupements populaires. Ils semblent supposer que les O.N.G. fonctionnent d'eux-mêmes et qu'ils peuvent leur acheter des services quand bon leur semble. Ils s'inspirent d'un modèle emprunté aux affaires mais qui ne s'applique pas ici. Si les O.N.G. sont si précieux aux yeux des services de la justice pénale et si l'appui de la communauté est si précieux pour la justice pénale, pourquoi ces organismes doivent-ils souffrir de l'insécurité que suscitent des subventions annuelles et être astreints aux rapports qui nuisent à leur efficacité? Pourquoi impose-t-on des contrôles si sévères pour cette minuscule portion des budgets gouvernementaux qui est versée à ces organismes extérieurs?

Si les dons de soutien sont courants dans d'autres secteurs du gouvernement comme les ministères fédéral et provinciaux de la santé et du bien-être et le Secrétariat d'État, on les utilise peu en justice pénale pour quelque motif. Le gros des fonds remis par les gouvernements aux O.N.G. qui œuvrent en justice pénale l'est sous forme de contrats de services contre honoraires, renouvelables chaque année. Les fonds gouvernementaux consistent pour une part moins importante en subventions à des projets pilotes qui se limitent ordinairement à trois ans. Certains organismes reçoivent depuis longtemps ce qui était à l'origine des subventions «*ex gratia*». Dans la mesure où celles-ci existent encore, elles constituent ce qui se rapproche le plus de la notion de subventions d'appui qu'aucune autre forme de subvention que nous ayons pu identifier.

Rien d'étonnant à ce que les politiques de financement du gouvernement soient

désordonnées, attendu qu'elles ont été si souvent élaborées dans l'ignorance des réalités du milieu. L'orientation générale de l'action dans le sens de l'expérimentation sur le plan social reposait sur des décisions politiques et une certaine notion de la direction dans laquelle la société devait évoluer. Les initiatives à court terme en vue de créer des emplois, pour tenir les gens occupés et stimuler l'activité du citoyen, provenaient dans une large mesure de ministères isolés, isolés les uns des autres et isolés des milieux que leurs décisions affectaient. Cette méthode avait tendance à inciter les groupes à prendre des décisions autonomes dans leur milieu. Devant un besoin, ceux-ci réussissaient à obtenir l'appui du gouvernement et à mener une action sans relation avec ce qui se passait déjà ailleurs dans le milieu. Aucun mécanisme n'a été mis en place pour que les gouvernements réunis rencontrent les anciens et les nouveaux groupements communautaires pour envisager même une amorce de rationalisation des ressources.

Au moment même où le plus grand nombre d'organismes venaient d'être créés en justice pénale et dans d'autres secteurs des services sociaux, l'épée de Damoclès des difficultés économiques tombait. Les gouvernements adoptaient rapidement des mesures restrictives au moment où les espoirs avaient été le plus avivés.

A l'ère des restrictions économiques d'octobre 1975, les gouvernements se sont retrouvés sans politique pour assurer le maintien des programmes des O.N.G. qui avaient fait leurs preuves ni pour éliminer graduellement ceux qui ne paraissaient pas justifiés ou rentables à longue échéance. Les rares O.N.G. qui puisaient leurs fonds gouvernementaux à diverses sources ont pu, en dépit des restrictions, poursuivre certaines de leurs initiatives mais sans disposer des ressources de base pour les appuyer convenablement. La plupart des organismes, cependant, qui ne comptaient que sur une seule source de financement n'ont pas eu d'autre choix que de disparaître.

La situation actuelle du financement

1. La crise des O.N.G.

Tout porte à croire que les O.N.G. traditionnels et autres, à quelques exceptions près, font présentement face à de graves difficultés financières sinon à une crise économique. Ils sont coincés entre le tarissement des sources monétaires de leur milieu et les restrictions des dépenses gouvernementales. De nombreuses initiatives prises dans la fièvre de dépense des gouvernements à des fins expérimentales prennent fin ou sont déjà terminées. D'autres organismes, pour durer, doivent suivre les dollars des gouvernements dans des services qui ne sont pas nécessairement des priorités dans le milieu. Les organismes nouveaux et de plus petite taille sont réduits à vivre d'expédients.

2. Bases actuelles de financement

On peut s'attendre à peu de progrès dans les dons individuels et dans l'appui des membres au sein des collectivités, sauf pour des causes qui frappent l'imagination. Les entreprises appuient certains organismes mais peu souvent de façon continue. Ordinairement, elles souscrivent à des projets ou des fins d'immobilisation et non d'exploitation. Les fondations, auxquelles on pourrait avoir recours, ont tendance à réorienter leurs priorités de temps à autre. Elles semblent préférer faire des dons à des fins de capitalisation ou de développement plutôt que de fournir des fonds de soutien.

Secrétariat d'Etat, ce qui, de toute évidence, a eu une profonde influence sur la crise actuelle de financement. Si les gouvernements provinciaux critiquent ce genre de financement sur lequel ils n'exercent que peu de contrôle, certains O.N.G. que nous avons rencontrés s'en sont servi pour survivre, et ils les considéraient comme le moteur de certaines initiatives très créatrices axées sur la solution de problèmes locaux de justice pénale. Mais nous ne pouvons ignorer les illusions et la dispersion des efforts qu'engendrent de telles initiatives de courte durée.

On pourrait formuler des critiques semblables au sujet de programmes provinciaux à court terme à peu près identiques, notamment dans des services d'urgence. Il ne semble pas douteux, dans l'atmosphère de rapide évolution de la dernière décennie, que la croissance des gouvernements, de leurs revenus tirés de la taxation, et de leurs dépenses a stimulé la croissance des organismes non gouvernementaux. Il existe sans doute un lien direct entre la confusion et la diversité des modes de financement du gouvernement et la prolifération des organismes non gouvernementaux et la confusion qui y règne.

Ainsi, les O.N.G., relativement peu nombreux qui fondaient leur stabilité sur la source relativement fiable que constituaient les dons de charité, répartis à peu près selon l'idée que le milieu se faisait des besoins, ont vu leurs rangs grossir de l'apport de divers groupes qui avaient une conception différente des besoins et des méthodes de services. Ceux-ci survivaient ou échouaient au gré de ressources à court terme fondées non plus sur la charité mais sur les impôts perçus par l'Etat. Ces organismes se sont multipliés et leurs exigences à l'égard des gouvernements ont monté en flèche.

A une époque où les deniers publics étaient distribués avec assez de largesse par les gouvernements, certains injectés dans l'économie pour créer des emplois, pour répondre à des urgences ou comme pures expédients, les méthodes de financement de certains gouvernements étaient clairement désorganisées.

Les conclusions que Sims tire des méthodes du gouvernement fédéral s'appliquent probablement avec autant de justesse à celles d'autres gouvernements, surtout les plus riches.

Les méthodes utilisées par le gouvernement fédéral pour l'octroi de subventions aux organismes bénévoles sont désorganisées. Chaque ministère agit de son propre chef. Certains ont recours aux mécanismes des subventions plus que d'autres. Il est douteux qu'aucun ministère (fédéral) ait une méthode rigoureuse et logique bien à lui. On n'en trouve certainement pas deux semblables.

Il faut reconnaître que même au sein du gouvernement on s'interroge sur ces méthodes de financement. En voici un exemple tiré du fédéral:

Plutôt que de compter que d'autres ministères vont financer les organismes de correction privés, l'Agence fédérale de correction devrait établir une politique de financement applicable aux organismes privés de correction et obtenir les fonds nécessaires du Conseil du Trésor. Une telle politique devrait permettre aux organismes privés de planifier leur action sur une longue période.

Sims, *op. cit.*

Solliciteur général du Canada, *Programming in Federal Corrections*, Ottawa, 1976, (PHELPS & DEURLOO) p. 47.

LE FINANCEMENT

Est-il logique de prôner que l'on confie plus de responsabilités en matière de justice pénale à la collectivité et aux citoyens, qu'on les rende moins dépendants du gouvernement, tout en s'attendant à ce que les gouvernements augmentent leur appui financier pour rendre possible ce genre de responsabilité sociale? C'est là l'un des grands dilemmes qui permettront de mettre à l'épreuve les idéaux de la participation des citoyens et de l'engagement des groupes non gouvernementaux. Nous estimons que la situation actuelle du financement et les voies ouvertes aux organismes communautaires rendent les problèmes de dépendance économique moins graves que le risque de ne pas pouvoir assurer la participation bénévole la plus forte possible dans le domaine de la justice en ce pays.

Certaines causes de la situation actuelle du financement

Nous croyons que le climat actuel du financement exige que les gouvernements s'engagent plus à fond à appuyer les O.N.G. et les groupements de citoyens, non seulement financièrement mais avec toutes les formes de ressources dont ils disposent. Cela signifie qu'ils devront apprendre à mieux apprécier les problèmes de financement des O.N.G. que par le passé.

La situation actuelle dans le secteur du financement est issue graduellement sur plusieurs années du jeu de plusieurs facteurs. Le plus clair de ceux-ci a été un changement radical dans la base traditionnelle de financement de nombreux O.N.G. qui pendant deux décennies et plus avaient trouvé une certaine stabilité dans l'appui des «Plumes rouges» ou des Fédérations. Plusieurs organismes puisaient à ces sources de quoi alimenter leur budget d'exploitation en plus de certains de leurs programmes. Mais ces sources, comme nous l'avons déjà indiqué, ont commencé à atteindre leurs limites en termes de dollars réels et comme potentiel de financement. Ce tarissement tient d'une part à l'inflation et à la hausse des coûts et d'autre part à un changement de mentalité des fédérations qui estiment que le gouvernement devrait assumer une plus grande part de responsabilité dans le financement de certains services y compris ceux de la justice pénale.

Mais un autre groupe d'O.N.G. sont nés dans un contexte financier très différent qui a coïncidé avec le plafonnement des revenus des fédérations dans la plupart des villes canadiennes et la réduction qui s'en est suivie du nombre d'organismes à avoir accès à cette source de financement. Ces organismes ont fait leurs premières armes pendant la période d'intense activité sur le plan social du milieu des années 60 et jusqu'au début des années 70, alors que le gouvernement fédéral en particulier a mis diverses sources de financement à court terme à leur disposition pour résoudre les problèmes de l'époque.

Nous avons entendu de nombreuses plaintes de la part de représentants des gouvernements des provinces au sujet des répercussions des initiatives du gouvernement fédéral dans des domaines tels P.P.J., P.A.C.L.E. et des subventions du

Cette situation engendre des rivalités dans l'utilisation des ressources, du gaspillage et l'affectation injustifiée de ressources à des besoins non fondés ou mal interprétés par rapport à l'idée que s'en fait le milieu.

4. L'établissement de programmes et services, la répartition du personnel et des ressources, l'acquisition et l'expansion de programmes et de ressources par les gouvernements dans le domaine de la justice pénale se produisent fréquemment sans consultation avec les autres gouvernements ou ministères gouvernementaux et hors de la connaissance des O.N.G. travaillant déjà dans des services connexes.
 3. Comme l'élaboration des politiques en matière de justice pénale affecte la liberté individuelle et l'utilisation de la force et des pouvoirs coercitifs de l'Etat, elle est un domaine trop délicat pour en exclure les opinions indépendantes de gens qui sont à l'extérieur du gouvernement.
 2. Il arrive fréquemment que les citoyens touchés par les décisions de principe et les O.N.G. mis sur pied en réponse à des problèmes spécifiques n'ont aucune occasion d'agir sur la mise au point des politiques, sauf là où l'on a recours à des consultations dans le milieu, des consultations spécifiques ou à des énoncés officiels.
 1. L'élaboration des politiques gouvernementales se fait de plus en plus isolément et leur orientation est nettement dirigée par des experts et spécialistes de l'Etat. Le véritable processus de décision pour en arriver à une modification sérieuse de ces politiques devient de plus en plus long et complexe.
- Nous avons défini les domaines suivants où se posent des problèmes qu'il faudra résoudre pour qu'à l'avenir, les relations entre O.N.G. et gouvernements soient fondées sur un partage conscient des responsabilités:

Domaines où se posent des problèmes spécifiques

à définir ses priorités et à leur trouver des solutions.

de la nécessité de faire un meilleur usage des ressources. Chaque milieu doit apprendre Mais il devra tenir compte des notions de contrôle par les citoyens dans la collectivité et d'être différent et du droit de certains groupements de diriger leurs propres affaires. Ce genre de planification devra faciliter l'exercice du droit à la dissidence, du droit de planification de modes de planification sur le plan local devra être le reflet de la situation à ce niveau. Ces modes seront différents par leurs formes, leurs structures, leurs méthodes et leur besoin d'aide extérieure pour leur développement. Ils leur faudra au moins des liens de communication avec les mécanismes provinciaux.

Le groupe d'étude est d'avis que l'élaboration de modes de planification sur le plan local devra être le reflet de la situation à ce niveau. Ces modes seront différents par leurs formes, leurs structures, leurs méthodes et leur besoin d'aide extérieure pour leur développement. Ils leur faudra au moins des liens de communication avec les mécanismes provinciaux.

échelons sauf à celui du cabinet.

croisons que le citoyen et les O.N.G. devraient pouvoir donner leur avis à tous les une erreur de croire que ces choses relèvent uniquement du gouvernement. Nous sécurité de la société est l'affaire des citoyens et des O.N.G. qu'ils ont mandatés. C'est apporter. Nous affirmons, comme d'autres l'ont fait avant nous, que l'ordre et la se fier au citoyen ni aux O.N.G. dans ce domaine ou qu'ils n'ont rien d'utile à y et aux citoyens. Nous jugeons cela inacceptable. On semble croire que l'on ne peut pas Ces mécanismes ont ceci de commun qu'ils ne laissent ni place ni voix aux O.N.G. que l'idéal en souffre un peu.

de secrétaires à la justice ou de comités de coordination de la justice pénale. Cela ne marche pas à la perfection non plus. Il est difficile de passer de l'idéal à la pratique sans

compte que cela va exiger une forme de représentation des O.N.G. qu'il faudra définir.

Nous ne privilégions pas certains mécanismes, mais nous croyons qu'en principe la planification en justice pénale doit chercher ses appuis dans les milieux où les services sont fournis. La planification devrait donc se faire à trois niveaux — local, provincial (territorial) et fédéral — aussi longtemps que les deux niveaux supérieurs de gouvernement partageront la responsabilité comme ils le font présentement.

Planification des politiques de base Les grandes innovations dans les services de justice pénale vont sans doute continuer à se faire sous la forte influence des gouvernements fédéral et provinciaux (territoriaux) du Canada, de sorte que c'est à ces deux niveaux de planification que doivent porter les efforts des O.N.G. en vue d'influencer les décisions. Le cadre de la justice pénale au Canada découle d'un code pénal commun et de lois fédérales. Les grandes décisions relatives à l'administration de la justice sont prises au niveau des provinces de même que du fédéral, et parfois au niveau local où certains comités administrent encore des services de justice pénale. Les O.N.G. peuvent souhaiter apporter des éléments différents à l'élaboration des politiques dans leurs provinces respectives et au fédéral. Nous estimons qu'ils ont une occasion privilégiée en même temps que l'obligation d'apporter aux mécanismes de planification tant provinciaux que fédéraux, l'expérience et les problèmes tels qu'ils sont perçus au niveau local.

La planification des politiques de service semble se faire plus logiquement sur le plan local, régional ou provincial. Les problèmes, besoins, ressources et réactions du milieu sont propres à chaque localité, région et province. C'est au niveau local que les gens peuvent le mieux compter les uns sur les autres pour prendre des initiatives, planifier ensemble, utiliser les ressources disponibles, corriger les divisions et éviter les ruptures de continuité. L'assurance que le citoyen ordinaire a de participer à ce genre de processus peut très bien accélérer celui-ci. Mais l'apport de la localité doit être lié aux responsables des politiques provinciales et, dans notre régime canadien, au gouvernement fédéral.

Au niveau provincial, la planification des services pourrait se faire entre les planificateurs gouvernementaux et les représentants des principaux types de services (ONG) qui seraient alors obligés d'encourager leurs collègues sur le plan local à participer directement s'ils ne le font pas déjà.

Mécanismes de planification

Il existe déjà des mécanismes de participation à la planification des politiques au niveau fédéral-provincial, soit le CPSSM. Le groupe d'étude est d'avis que ces mécanismes d'inspiration fédérale pourraient être améliorés de façon à tenir compte de l'activité des ministères de la justice et des ministères des procureurs généraux. Ce devrait être aussi, logiquement, la voie d'accès des O.N.G. à la participation à l'élaboration des politiques.

Plusieurs mécanismes de planification ont été mis au point depuis peu par les gouvernements au Canada, en plus du CPSSM fédéral-provincial. Ils ne fonctionnent pas tous bien encore. Plusieurs gouvernements essaient, comme le souligne Szabowski, «d'aborder la justice pénale de façon globale?» par la création de commissions ou

Il existe de nombreux précédents dans le monde des affaires, du travail, de la science et des arts dont on peut tenir compte lorsqu'on envisage de financer un organisme de cette nature. Mais un organisme national indépendant doit disposer de moyens d'accueillir les propositions des provinces et des régions, et en particulier des organismes de service.

Utilisation des ressources

C'est dans le secteur de la répartition des ressources que le groupe d'étude a constaté le plus de confusion, d'angoisse et de frustration. Dans les services de la justice pénale, comme en d'autres, on relève toujours des cas de divisions, de manque de continuité et d'inaccessibilité. Les gouvernements eux-mêmes, à cause du partage des pouvoirs, éprouvent de la difficulté à résoudre ces problèmes même s'ils ont en théorie le pouvoir d'organiser les ressources. Nos préoccupations sociales et notre désir d'éviter d'accroître la dépendance des collectivités nous portent à croire que les gouvernements ne devraient pas assurer eux-mêmes la totalité des services. Ils devraient appuyer et faciliter l'instauration d'autant de services dans les communautés, dirigés par celles-ci, qu'elles en accepteront.

Nous sommes d'avis que les O.N.G. qui assurent des services veulent participer à une planification d'un genre différent. Ils veulent savoir comment les gouvernements notion des priorités et des besoins. Ils veulent savoir comment les gouvernements envisagent les priorités à long terme. Ils veulent travailler de concert avec les gouvernements, avoir des consultations, planifier conjointement l'utilisation rationnelle des ressources qui leur permet encore de progresser, de faire preuve d'initiative, tout en s'identifiant au milieu et en répondant à ses besoins nouveaux. Ils croient qu'ils ont besoin d'être représentés officiellement dans le processus de planification du partage des responsabilités s'ils doivent en assumer officiellement.

Nous croyons que les revendications des O.N.G. à participer à la planification des ressources seraient mieux fondées s'ils amenaient un plus grand nombre de citoyens de leurs milieux à collaborer avec eux pour déterminer comment les ressources doivent être utilisées. Jusqu'ici, de nombreux O.N.G. ont négligé cet aspect essentiel de la planification.

Niveaux de planification

Nous ne sousestimons pas la difficulté qu'il y a à réunir, à des fins de planification, divers groupes de communautés et des gouvernements. Cela est particulièrement vrai lorsque les objectifs fondamentaux ne peuvent pas être partagés, lorsque le pouvoir est réparti entre divers ministères et lorsque les gouvernements n'ont pas énoncé de politique de base en matière d'administration de la justice. Nous sommes aussi conscients que les intentions des planificateurs et leurs désirs de voir coordonner et conjuguer les efforts échouent souvent et sont abandonnés lorsqu'ils se rendent compte qu'ils n'ont aucune autorité pour donner suite à leurs décisions.

Ce que nous souhaitons vivement, c'est que les gouvernements qui en ont le pouvoir et le mandat, qu'il s'agisse d'élaboration d'une politique de base en matière de justice, de la répartition des ressources ou de la création de programmes, devraient s'adjoindre le plus possible les O.N.G. et les communautés locales. Nous nous rendons

LA PARTICIPATION A LA PLANIFICATION

Il y a danger, je crains, que l'efficacité des services bénévoles diminue rapidement à moins que les organismes qui les assurent ne commencent à exercer directement leur influence sur les processus de décision, y compris ceux qui ont trait à la répartition des ressources.

Nous sommes d'accord avec Szablowski sur le fait qu'il n'y aura pas de relation durable pour les O.N.G. au Canada à l'avenir dans le domaine de la justice s'ils n'ont pas leur mot à dire dans les processus de décision des gouvernements relativement aux grandes lignes de leurs politiques, à la planification des programmes et à la répartition des ressources. Les O.N.G. ont deux problèmes graves à résoudre. D'abord acquérir le droit de participer à l'élaboration des politiques, puis apprendre à exercer des pressions.

Nous concluons que seul un nombre restreint d'O.N.G. cherchent à participer à l'élaboration des politiques de base en matière de justice. Ce sont des groupements comme la Société canadienne de criminologie qui ne rendent pas directement des services mais qui s'occupent de liaison, d'analyse de programmes, d'établissement de normes, de contrôle des programmes et des lois, d'éducation et d'action sociale. Cela comprend aussi certains groupements traditionnels de service qui ont réuni avec succès dans le passé des fonctions de réforme et de service, comme les sociétés John Howard et Elizabeth Fry.

Les organismes de service qui ne s'occupent pas spécifiquement de réforme semblent souhaiter une participation d'un genre différent et notamment être renseignés suffisamment sur les programmes et consultés avant qu'on y apporte des changements importants. Certains participants à ces services seraient également tout à fait disposés à planifier, de concert avec leurs collègues et avec les gouvernements, l'utilisation des ressources et leur répartition.

Planification des grandes politiques

Le groupe d'étude a aussi l'impression que les organismes intéressés à l'orientation générale des programmes envisagent généralement les programmes dans une perspective très vaste sinon nationale. Ils se soucient d'orientation générale de la justice pénale qui influe sur la qualité de la vie au Canada. De ce point de vue, ils constituent un corps indépendant et plus ou moins compétent d'information, d'analyse et de critique. Ces organismes proposent des solutions de rechange et passent en revue, aux fins de discussion publique, les conséquences des solutions aux problèmes que les gouvernements décident d'adopter. Les éléments clés de cette participation sont l'accès à la planification du gouvernement au plus haut palier possible, une connaissance pratique des tendances nationales, une très grande compétence en analyse, un apport optimum de personnalités indépendantes et une complète indépendance d'opinion. Il y va de l'intérêt du public d'assurer cet apport indépendant à l'élaboration des politiques.

Il existe certains problèmes spécifiques aux O.N.G. actuels au Canada sur lesquels nos recommandations ultérieures doivent porter. Nous voulons qu'il soit clair que ces problèmes ne se retrouvent pas dans tous les organismes, dans tous les milieux ni dans toutes les régions du Canada. Mais nous estimons que les O.N.G. doivent en tenir compte s'ils veulent raffermir leur position dans le domaine de la justice pénale et s'ils veulent devenir les catalyseurs de l'intérêt et des efforts du citoyen.

1. Il y a un manque d'unité entre les divers O.N.G. du pays, soit sur le plan national, provincial et parfois local, qui affaiblit leur position dans leurs relations avec les gouvernements.

2. Il y a trop peu de collaboration active entre O.N.G. et trop peu de partage des activités et des ressources. Le travail isolé engendre souvent une concurrence stérile et une utilisation inefficace des ressources ou leur doublement.

3. Certains O.N.G. négligent de s'organiser pour que les gens aient accès à leurs services, pour les encourager à y participer et à orienter leur action, et pour mieux représenter le milieu où ils œuvrent.

4. Il n'existe aucun moyen de recueillir des données sur les O.N.G. au Canada pour aider à la planification, au financement et à l'utilisation de leurs ressources.

Ceci, en ce qui a trait à la déjudiciarisation, en dépit d'une expérience assez longue des États-Unis d'où l'on aurait pu tirer quelques conclusions pratiques. Dans ces domaines particuliers, nous avons constaté l'acuité des besoins des femmes, des jeunes, des autochtones et des groupements de promotion personnelle. Les O.N.G. sont en général impatients d'œuvrer dans ces domaines qui leur sont naturels, pourvu que les gouvernements les incitent à le faire.

Il existe d'autres domaines tels ceux de la libération conditionnelle et, depuis peu, de la probation, où les O.N.G. travaillent avec les gouvernements parfois en profond désaccord et sous de fortes tensions. Ce sont là des services qui mettent en cause les contrôles sociaux, le recours à l'autorité et parfois l'exercice de pouvoirs coercitifs. Il ne semble pas que ce soient là des tâches naturelles pour les O.N.G. bien qu'ils aient eu un rôle important à jouer dans la mise sur pied de ces services. Mais ils constituent une partie des «sales besognes» que certains gouvernements du moins s'attendent à les voir partager s'ils veulent devenir partenaires dans l'administration de la justice pénale.

Enfin, il existe des domaines d'analyse des politiques et l'éducation du public qui semblent naturels aux O.N.G., qui ont acquis l'expérience de ces services et qui s'y intéressent. Les gouvernements voudront peut-être débattre avec acharnement la façon dont l'analyse des politiques et la participation à leur élaboration doit se faire, mais ils vont se croire clairement mandates pour partager avec les O.N.G. le domaine de l'éducation du public.

Responsabilités générales des O.N.G. en justice pénale

1. Partager avec les gouvernements la responsabilité de prévenir la criminalité.
2. Partager avec les gouvernements la responsabilité de maintenir la paix, d'assurer la protection des lois aux citoyens, fournir des moyens et services nouveaux de conciliation et des services de déjudiciarisation.
3. Partager la responsabilité de l'exécution de certaines sanctions des tribunaux.
4. Assurer des services humanitaires auxquels des individus sous garde ou surveillants ce pourront librement participer.
5. Servir de porte-parole à des particuliers ou groupements aux prises avec les contraintes de la justice pénale.
6. Exercer auprès du gouvernement et de la communauté des fonctions indépendantes de critique, de contrôle et de perfectionnement de la justice pénale.
7. Servir d'instrument privilégié pour la stimulation de la participation du citoyen bénévole et sa mobilisation.

8. Assurer des services qui vont encourager la coordination de l'activité des O.N.G. au Canada, de même que la coordination et l'utilisation la plus efficace possible des ressources des O.N.G. et des gouvernements.

9. Assurer la présentation de façon indépendante, des opinions et perspectives des O.N.G. sur la planification et l'établissement des priorités par les gouvernements.

10. Assumer des responsabilités majeures dans les programmes d'éducation du public.

2. Le citoyen est de plus en plus disposé à assumer une plus grande part de responsabilité en justice pénale et de plus en plus conscient de cette nécessité. Mais cette responsabilité devra être définie graduellement et avec soin.

3. La plupart des O.N.G. tiennent à leur droit de critiquer les grandes lignes de l'administration de la justice pénale et à leur indépendance d'opinion, mais ils ne sont pas disposés à adopter une attitude adverse pour le simple plaisir d'être en opposition.

4. Les groupes de citoyens peuvent travailler avec des fonctionnaires à la mise en œuvre des politiques gouvernementales ou à leur transformation, mais ils n'ont pas l'intention d'abandonner le recours possible au processus politique.

5. Certains O.N.G. préféreront orienter ces politiques en exerçant une influence sur l'opinion des élus du peuple.

6. La «tension créatrice» entre les O.N.G. et le gouvernement suscitée par la critique est saine et dans l'intérêt du public. De fait, elle devrait être plus forte.

7. La nature des O.N.G. et de la société dans laquelle ils œuvrent fera que ceux-ci seront en évolution constante.

8. Il ne peut y avoir de monopole des tâches pour les O.N.G.

Certaines tâches que pourraient assumer les organismes non gouvernementaux

Comme nous l'avons rappelé ailleurs dans le présent rapport, les tâches assumées jusqu'ici par les O.N.G. ont été celles qu'ils ont fréquemment réclamées avec énergie d'après leurs conceptions des besoins insatisfaits de leur milieu. Il est évident, d'après l'activité courante des O.N.G., que leur notion de ces besoins s'est élargie et conséquemment leurs tâches, de sorte qu'ils constituent un potentiel vaste et varié. Certaines de leurs fonctions courantes leur sont venues de ce que les gouvernements, prenant conscience de certains besoins, leur ont demandé de s'en occuper. Nous nous attendons à ce que ce processus de dépistage des besoins continue de fonctionner. Nous espérons qu'il atteindra davantage les vrais besoins des collectivités. Nous croyons qu'il devrait idéalement se dérouler au niveau local, dans un dialogue entre gouvernements, citoyens et O.N.G.

Par conséquent, nous définissons les tâches probables que nous voyons en termes très généraux, pour aider au dialogue sur les tâches les plus pertinentes dans un milieu ou une région quelconque, étant donné un ensemble de ressources et les besoins ou problèmes particuliers de ce milieu ou de cette région. Nous réitérons notre conviction qu'en un pays aussi divers que le Canada il ne peut y avoir de monopole de la responsabilité des services. Mais il existe certains domaines essentiels et naturels d'activité pour lesquels les O.N.G. et les citoyens semblent particulièrement doués.

Au cours de nos délibérations, on nous a continuellement rappelé l'aptitude des organismes communautaires à mobiliser les citoyens et à se gagner l'appui du milieu pour leurs programmes de prévention, de déjudiciarisation et de centres résidentiels qui semblent encore si peu avancés ici au Canada. À part l'achat de services à des fins d'habitation, ce sont là des domaines dont on s'occupe scandalusement peu, et qui ne font l'objet d'aucune politique générale de la part d'aucun gouvernement au Canada.

1. Le pouvoir des gouvernements rend complètement toutes formes de relations de travail avec les O.N.G. et en fait une forme limitée d'association, limitée parce que le pouvoir ne peut pas être partagé entièrement.

Nous avons fondé notre étude des tâches que l'on pourrait confier à des organismes non gouvernementaux sur les postulats suivants:

Postulats

1. Nécessité de limiter ou de réduire l'intervention du gouvernement dans les affaires des citoyens.
2. Nécessité d'amener un plus grand nombre de citoyens et de collectivités à résoudre d'eux-mêmes le plus de problèmes possible.
3. Restriction de l'intervention du gouvernement aux cas et problèmes que les particuliers disent ne pouvoir résoudre.
4. Recherche de services et solutions moins officiels et moins institutionnalisés, face aux problèmes et aux conflits.
5. Recherche consciente de nouveaux moyens de servir et de solutions de rechange.
6. Nécessité de permettre à des groupes spécifiques de citoyens de s'aider eux-mêmes et de diriger leurs propres services.
7. Nécessité de réduire le besoin qu'on éprouve de s'en remettre aux pouvoirs de coercition du gouvernement et de ses agents.
8. Nécessité d'élaborer des solutions de rechange fondées sur la collectivité et moins coûteuses dans le domaine de la justice pénale.
9. Nécessité de l'appui indirect de la collectivité par le truchement des O.N.G. aux mesures de justice.

La logique du partage des responsabilités avec les O.N.G.

Indépendamment de ces valeurs, idéaux et distinctions, nous croyons qu'il existe d'autres motifs qui imposent aux gouvernements de partager certaines responsabilités en matière de justice pénale avec des organismes qui leur sont extérieurs. Plus qu'à cause de leur «originalité», c'est pour ces motifs que les O.N.G. devraient être assurés de responsabilités et d'un rôle à jouer à l'avenir en justice pénale.

Qu'il soit bien entendu que nous n'appuyons pas l'idée de la présence des O.N.G. dans le domaine de la justice pénale simplement pour assurer qu'il y ait une opposition loquace au gouvernement. Nous croyons plutôt que les citoyens ont le droit de se réunir pour la défense des causes qui les intéressent et que le gouvernement a tout à gagner à entendre des opinions opposées à celles qu'il préconise dans le domaine de la justice pénale.

3. Ils constituent un service de rechange pour les citoyens et groupements de citoyens, dont les membres sont choisis et dirigés par des citoyens et qui ne sont pas liés par des limites législatives ou constitutionnelles.
4. Ils assurent un service humanitaire dont le recours est fondé sur la liberté d'engagement et de choix.

1. Ils constituent des éléments ou formes autonomes, libres des contraintes politiques, pour l'expression de l'intérêt spontané du citoyen et de sa responsabilité à l'égard des difficultés des individus et des problèmes de la justice pénale.
2. Ils constituent un véhicule autonome pour canaliser les aspirations parlementaires, dans la critique de la d'équilibre à l'extérieur des délibérations parlementaires, dans la critique de la l'action sociales. Ils offrent, dans l'intérêt du public, un mécanisme de contrôle et citoyen. Ils offrent une voie indépendante vers l'éducation des citoyens, la critique et

Si la souplesse et l'aptitude à l'innovation font partie des idéaux traditionnels des O.N.G., il ne serait pas prudent, d'après nos contacts avec eux dans le domaine de la justice pénale, de leur attribuer d'emblée ces qualités. Pour divers motifs, ce sont là des qualités difficiles à acquérir, et lorsqu'on les a acquises, on peut les perdre facilement. Nous croyons que les O.N.G., qui poursuivent cet idéal sont absolument essentiels à la qualité de la justice pénale au Canada. De plus, il y a certaines caractéristiques particulières, outre leurs idéaux traditionnels qui les rendent indispensables dans le domaine de la justice. Les O.N.G. qui sont vraiment sensibles et liés à une communauté d'intérêts, à une collectivité particulière ou géographique, possèdent certaines caractéristiques qui les distinguent clairement des organismes gouvernementaux. Ce sont ces caractéristiques qui font leur originalité et leur valeur.

Nous sommes d'avis qu'un bon nombre de ces attributs ne sont pas exclusifs aux O.N.G. Certains organismes gouvernementaux peuvent être très souples et compétents. Leurs ressources le leur permettent. Certains gouvernements ont mis sur pied des innovations appréciables. De nombreux services gouvernementaux tant au niveau de la direction qu'à celui du service sont entre les mains de personnes qui souscrivent aux valeurs fondamentales auxquelles on identifie les O.N.G. D'autre part, certains O.N.G. sont devenus bureaucratiques, insensibles et isolés de leur milieu.

Différences réelles

Les O.N.G. sont ordinairement d'une taille moindre que ceux du gouvernement. Cet avantage permettrait de simplifier la hiérarchie et ainsi d'économiser. A cause de leur petite taille ils peuvent attirer des ressources et des bénévoles d'une compétence unique, ce qui réduit encore leurs frais de service.

4. La taille et l'accès aux ressources

On dit que les structures des O.N.G. facilitent la liberté d'action et la libération des contraintes politiques. On s'y fie moins aux règles, aux modes de décision et aux contrôles de la bureaucratie. Ce qui leur laisse une plus grande marge de créativité, de souplesse et d'innovation en tant qu'organismes. Ils prétendent aussi que leurs opérations sont moins centralisées.

3. Les structures

sensibles et qu'ils les reflètent mieux. Ils peuvent mieux représenter la collectivité. Ils sont libres de leurs réactions face aux exigences du milieu. Leur action est souvent davantage d'inspiration populaire. Ils se considèrent comme les instruments de la participation des citoyens en même temps que d'une association privilégiée entre profanes et spécialistes. Leur participation à la planification peut réduire les occasions de conflit.

LES RÔLES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Partout au Canada, nous avons entendu à maintes reprises, tant de la part d'O.N.G. que de certains représentants gouvernementaux, que les O.N.G. devraient avoir une place spéciale dans le système de la justice pénale du pays. Le plus souvent, on fondeait cette idée sur leur «originalité». Il aurait été anormal de ne pas l'entendre dire, parce que les O.N.G., au Canada, vivent dans un climat d'insécurité économique. Pour la plupart d'entre eux, il y va de leur survie. Pour avoir une place dans la société canadienne, ils doivent subir la concurrence, démontrer ce dont ils sont capables et leur utilité particulière à ceux qui pourraient les aider. Dans une société où il y a une grande diversité de valeurs, ils vont faire valoir les leurs et leurs intérêts, ce qui est leur droit démocratique. Si certains ont mis en doute le fait que leurs différences d'avec les gouvernements tiennent à la théorie plutôt qu'à la pratique, peu de ceux que nous avons rencontrés ont contesté leur prétention à l'«originalité».

Toutefois, on nous a mis en garde contre le danger qu'il y aurait à croire que ceux qui travaillaient dans le cadre des organismes non gouvernementaux seraient de quelque façon supérieurs aux fonctionnaires de l'État ou différents d'eux. Ceux qui entrent au service de l'État n'y abandonnent pas à la porte leur volonté d'apporter des transformations positives à la situation, de travailler à la sauvegarde des droits des personnes ni leur aptitude à réagir avec sagesse et compassion aux problèmes des hommes. Les qualités originales que l'on attribue à ceux qui travaillent dans les O.N.G. se retrouvent tout autant chez les fonctionnaires.

Le critère d'originalité

Les O.N.G. ont fait valoir — de même que certains représentants gouvernementaux — qu'ils possèdent des qualités spéciales que l'on constate d'abord dans leurs relations avec les gens qu'ils servent. On en voit aussi le reflet dans leurs relations avec les communautés qu'ils desservent. Leur originalité se voit aussi à certains aspects de leurs structures, à leur taille et au genre de ressources qu'ils sont capables de mobiliser.

1. Satisfaction des besoins des personnes à servir

On dit que les O.N.G. réagissent mieux que les gouvernements aux besoins des clients et qu'ils sont plus souples. Ils prétendent que les contrevenants, qui ont le choix les trouvent plus acceptables, se fient à eux plus volontiers et ont plus confiance en eux. Ils soulignent leur méthode non coercitive, personnelle et chaleureuse dans leurs contacts avec ceux qui ont des difficultés. Ils prétendent que contrairement au gouvernement, ils peuvent assurer la continuité de leurs services parce qu'ils font fi des limites artificielles que créent le statut de service de justice pénale et ses cloisonnements. Ils savent faire le lien entre le délinquant et la collectivité.

2. Relations avec la communauté

On dit que les O.N.G. sont plus près des besoins de leur milieu, qu'ils y sont plus

4. Assurer la satisfaction des besoins essentiels de toute personne sous garde publique, ainsi qu'assurer la formation et les autres services courants dans la société.
 5. S'assurer que le citoyen a accès au déroulement de l'administration de la justice, qu'il peut l'examiner et en assumer la responsabilité.
 6. Assurer des services par des organismes ou groupes non gouvernementaux, en
 - a) fournissant des ressources pour appuyer les groupes communautaires;
 - b) stimulant l'amélioration des services communautaires;
 - c) aidant à apprécier et à coordonner ces ressources.
 7. Assurer la définition et le respect de normes minimums dans les services de la justice pénale, en
 - a) définissant ces normes en collaboration avec les groupes qui assurent les services; b) mettant à la disposition des organismes extérieurs les ressources de formation du personnel.
 8. Jouer un rôle de premier plan en assurant la planification conjointe des ressources et leur coordination entre gouvernements, ministères et groupes ou organismes communautaires.
 9. Fournir des données de base à des fins
 - a) de recherche interne et externe,
 - b) d'information et d'éducation du public.
- Au cours de notre consultation sur les rôles des gouvernements, nous avons relevé les problèmes particuliers suivants:
1. Absence d'énoncés de principe ou de politique de la part des gouvernements canadiens pour orienter les programmes des ministères quant à l'utilisation des O.N.G. et des citoyens dans les services de la justice pénale.
 2. Fossés dans la compréhension mutuelle des gouvernements et des O.N.G. en dépit, parfois, de longues relations de travail, y compris un manque d'appréciation des valeurs, responsabilités et objectifs communs, de même que de leurs valeurs et programmes respectifs.
 3. Les responsabilités et pouvoirs respectifs, dans leurs relations de travail, des O.N.G. et des services gouvernementaux responsables de la justice pénale.
 4. L'initiative des programmes dans plusieurs ministères fédéraux (Justice, Solliciteur général, Affaires indiennes et du Nord, Main-d'œuvre et Immigration, Santé et Bien-être et Secrétariat d'État) a des répercussions directes sur le niveau et la nature de l'activité du public et des O.N.G. dans tout le Canada. Ces programmes (et l'argent pour les appuyer) semblent manquer de coordination et de lien et parfois même aller à l'encontre les uns des autres.
 5. La planification entre le fédéral et les provinces dans le domaine de la justice, relativement à des secteurs comme les tribunaux, la police et la correction semble parfois se faire sans coordination et sans égards pour leurs effets sur les O.N.G.
 6. Au niveau provincial, la planification et les programmes sont souvent décidés isolément par des ministères pourtant liés, avec des effets très importants pour les O.N.G.

3. Assumer la responsabilité de la garde des accusés et des mesures de coercition et de garde découlant des sanctions au criminel.
2. S'acquitter des responsabilités statutaires relatives
 - a) au maintien de la paix et à l'application des lois;
 - b) aux délits et aux poursuites qui s'y rapportent;
 - c) aux jugements et condamnations;
 - d) à l'exécution des sanctions.
1. Assurer à tous l'application de la justice pénale et des services connexes et l'accès à cette justice et ces services.

Rôles généraux des gouvernements en matière de justice pénale

Avec ce genre de méthode présente à l'esprit, nous préférons proposer certains rôles qui correspondent, selon nous, aux principales responsabilités des gouvernements. Nous ne prétendons pas que ce soient les seules responsabilités définissables, et elles ne devraient pas en exclure d'autres. Elles sont soumises avec l'espoir qu'elles serviront aux discussions entre gouvernements et O.N.G. au sujet de leur avenir et du partage du fardeau de l'administration de la justice avec les collectivités qu'ils servent tous les deux.

Nous croyons que ce cheminement variera de région en région, de province en province, selon les ressources et les problèmes. Ce sera une recherche patiente plutôt qu'une décision du législateur mais qui devrait miser sur les atouts tant des O.N.G. que des gouvernements. On ne devrait plus permettre à l'exclusivisme de s'étendre davantage.

Une solution, adoptée dans d'autres pays, consiste à définir des rôles exclusifs soit pour les gouvernements, soit pour les O.N.G. et à les appuyer par des lois. Nous estimons que ni l'une ni l'autre de ces solutions ne convient à un pays comme le Canada. Nous préférons que les gouvernements, dans leurs sphères respectives de compétence commencent à rechercher un équilibre des responsabilités à partager avec les collectivités et les O.N.G., et que cette recherche se fasse avec les O.N.G.

Nous croyons que les gouvernements responsables de la justice pénale au Canada ne peuvent pas abandonner leur position première de responsabilité à l'égard de certains aspects des services de justice pénale. Nous croyons cependant que tous les gouvernements devraient être obligés de partager le fardeau de la justice avec les collectivités et leurs groupes. À notre avis, les ministères gouvernementaux devraient rechercher un partage équilibré des responsabilités avec le plus grand nombre de collectivités possible dans tout le pays.

Rôles proposés aux gouvernements

Nous croyons que les gouvernements responsables de la justice pénale au Canada ne peuvent pas abandonner leur position première de responsabilité à l'égard de certains aspects des services de justice pénale. Nous croyons cependant que tous les gouvernements devraient être obligés de partager le fardeau de la justice avec les collectivités et leurs groupes. À notre avis, les ministères gouvernementaux devraient rechercher un partage équilibré des responsabilités avec le plus grand nombre de collectivités possible dans tout le pays.

4. *Manque de collaboration et de coordination de la part des O.N.G.*

Les gouvernements ne pourront partager la responsabilité en matière de justice pénale que s'ils peuvent compter sur des O.N.G. responsables. Le fait est que ceux-ci ne sont pas organisés dans toutes les régions du pays et que dans certaines, ils sont relativement faibles et désorganisés. Ces organismes ont donc à résoudre deux problèmes graves: un manque de collaboration, et la mise au point de méthodes et de mécanismes qui leur permettent de coordonner leurs ressources.

Jusqu'ici on a vu peu de cas où les O.N.G. ont modifié leur façon d'agir isolément les uns des autres pour partager leurs opérations ou mettre sur pied des services conjoints soit au moyen de fusions complexes ou de simple mise en commun d'installations et de personnel. La découverte de modes de collaboration doit demeurer la responsabilité des O.N.G., mais ils devront s'y appliquer bientôt.

De même, il n'existe que de rares cas de coordination entre O.N.G., notamment pour harmoniser leur activité et leurs ressources, pour assurer des services en rapport avec leurs priorités respectives et celles des gouvernements. A la longue, la volonté d'aborder ce genre de coordination devrait incomber à un O.N.G. A court terme, le gouvernement pourra avoir à s'en mêler pour que les ressources soient utilisées au mieux. Mais le gouvernement, dans ses initiatives et son appui, devra être sensible au besoin de diversité chez les O.N.G. ainsi qu'à la préservation de leur identité.

5. *Assurer la responsabilité des O.N.G.*

Les gouvernants sont soumis à des pressions de plus en plus grandes de la part des «gestionnaires de l'argent» pour qu'ils limitent leurs dépenses et s'assurent du rendement des agents qu'ils versent à des organismes extérieurs sur lesquels il y a moins de contrôle. Les nouvelles normes établies par cette gestion et les pressions additionnelles exercées en vue de s'assurer la protection des garanties de la loi peuvent rendre la délégation de pouvoir plus rigoureuse et plus difficile. Il faudra que les O.N.G. s'habituent à de nouvelles normes.

L'un des mécanismes les plus simples pour assurer la standardisation et le contrôle est celui de l'«accréditation». Mais les gouvernements doivent s'interroger sur les objectifs qu'ils poursuivent s'ils ont recours à l'accréditation professionnelle pour décider à quels groupes ils permettront de fonctionner. Ils devront se poser la même question s'ils décident de légiférer sur le rôle des O.N.G. Quels résultats obtiendra-t-on? La création d'autres enclaves de fonctionnaires professionnels comme extensions du gouvernement?

6. *Attitude et compétence professionnelle*

L'avenir sera déterminé dans une large mesure par l'attitude et les ambitions des travailleurs des diverses professions dans ce domaine. Certaines attitudes se feront sentir avec subtilité mais avec non moins d'influence. Certains gestionnaires profes-

⁴Szablowski, *op. cit.*

... Et avant tout, la justice pénale ne peut pas être dissociée de la politique. C'est sûrement la la dimension première de la question. Elle comprend une lutte continue entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en vue de s'assurer un appui politique au sein de leurs circonscriptions respectives; elle comprend aussi une concurrence moins évidente mais non moins vive entre les organismes administratifs, autour de ressources maigres et notamment de budgets; elle comprend enfin les antagonismes

relations entre le fédéral et les provinces en matière de justice:

Szablowski insiste sur ce point: on ne saurait ignorer les aspects politiques des

il y a encore de graves obstacles à ces négociations.

reconnaissons que les comités fédéraux-provinciaux ont fait beaucoup en ce sens, mais locales de planifier et d'assurer les services en fonction des besoins locaux. Nous gouvernements provinciaux ou territoriaux qui permettront aux agglomérations planification et ce partage des ressources entre le gouvernement fédéral et les

Ainsi, l'une des responsabilités les plus délicates des gouvernements sera cette

justice pénale.

ressources fiscales vers les régions afin qu'elles puissent régler leurs problèmes de qui n'est pas toujours facile à réaliser, et qui permettra de canaliser le personnel et les notre avis, exigera un nouveau genre de collaboration entre le fédéral et les provinces, des groupements locaux à s'occuper des situations qui leur sont particulières. Ceci, à

La centralisation, nécessaire à l'équité, doit avoir comme contrepois l'aptitude

prendre toutes les initiatives eux-mêmes.

services fédéraux devraient stimuler les échanges d'idées, plutôt que de tenter de d'assurer un partage équitable des ressources aux niveaux provincial et local. Les promotion et la mise en œuvre de nouvelles idées devrait le céder à la nécessité et les territoires. Il doit continuer à définir des normes pour tout le pays, mais la maintenant qu'il assume cette responsabilité plus souvent de concert avec les provinces mise sur pied des services de justice pénale essentiels pour tous les citoyens. Mais il faut normes et en stimulant le fonctionnement des services de base, a joué un rôle clé dans la locales qui en reçoivent les retombées. Le gouvernement fédéral, en établissant des part à l'initiative du gouvernement fédéral qui se trouve loin des agglomérations L'élaboration des services de justice pénale au Canada est due pour une bonne

citoyens.

collaborer positivement auront des effets immédiats sur l'existence des groupements de entre les provinces et les territoires et le gouvernement fédéral ou leur aptitude à ment de ces rouages aux divers paliers de gouvernement. Les crises dans les relations les O.N.G. seront toujours à la merci des personnes responsables du bon fonctionne-

3. Effet des relations entre gouvernements

minimales.

leurs responsabilités statutaires autant que possible en tenant compte de normes d'expansion qu'en cas d'urgence et que pour s'assurer qu'ils s'acquittent de ressources qu'ils ont acquises pendant leur période de croissance pour qu'il n'y ait L'une des obligations très nettes des gouvernants est d'apprécier l'utilisation des

l'orientation de ceux qui partagent la même vocation qu'eux au sein de groupements et d'organismes bénévoles, et que cette incompatibilité augmente au détriment de ces derniers. Je crois également que les valeurs de la communauté sont menacées du fait que l'on dispose de méthodes très perfectionnées et intégrées grâce auxquelles l'aspect technique risque de prendre le dessus pour produire des solutions standardisées, uniformes et socialement acceptables aux problèmes de la criminalité et des comportements interdits.

Qu'est-ce qui déterminera l'aptitude du gouvernement à partager les rôles?

En plus de ces tendances générales qui influent sur les rôles des gouvernements dans notre société, nous croyons que certains autres facteurs vont déterminer dans quelle mesure les gouvernements canadiens vont encourager les organismes extérieurs et les citoyens à assumer plus de responsabilité en justice pénale. Ils constituent autant de contraintes auxquelles il faut faire face dans le partage des rôles.

1. Absence de politique globale du gouvernement quant à l'utilisation des O.N.G.

Aucun gouvernement au Canada n'a élaboré en théorie ni n'applique en pratique une politique globale et cohérente sur le recours aux citoyens et aux organismes non gouvernementaux dans ses services de justice pénale, ou leur contrôle, ni pour l'élaboration de ses programmes. Il existe des politiques qui régissent certains domaines de services, en vertu desquels on peut se procurer certains services et qui encouragent le recours à des bénévoles. Mais il n'existe pas encore d'engagement de principe, de portée générale, quant à la conscription et à l'utilisation de la communauté et des citoyens dans la plus large mesure possible. Tout engagement à stimuler l'initiative des citoyens exigera à la fois le leadership et l'appui des gouvernements du pays et en particulier du gouvernement fédéral. Celui-ci a déjà quelques idées sur l'association avec les O.N.G. et semble prévoir la même évolution quant aux services de déjudiciarisation. Mais pour renforcer l'action des O.N.G., il faudrait que cela se produise partout au Canada pour que tous les gouvernements partagent ce leadership.

2. Croissance des services gouvernementaux

Si la croissance de la fonction publique au Canada semble maintenant ralentie², le personnel des services publics de la justice pénale a connu, au cours des cinq dernières années, une croissance phénoménale dans bien des gouvernements et dans plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Une telle croissance est en partie justifiée, là où il fallait assurer des services essentiels pour s'acquitter de responsabilités fondamentales comme l'application des lois et la bonne garde des détenus. Cette croissance semble avoir eu en partie pour effet, notamment dans le domaine des libérations conditionnelles, d'affaiblir les O.N.G. Cette expansion s'est produite sans que la communauté soit intervenue pour définir les besoins et, du point de vue des O.N.G., sans justification. Elle se rapporte pour une bonne part à la multiplication des postes administratifs et de surveillance dans les services fédéraux des pénitenciers et des libérations conditionnelles, souvent avec double emploi à plusieurs niveaux: à la haute direction, et aux niveaux régional et local.

² Szabowski, *op. cit.*

³ Le 17 février, 1977, le *Globe and Mail* rapporte que le gouvernement fédéral «a presque arrêté la croissance de la fonction publique, sauf pour quelques ministères dont celui du Solliciteur général».

Les influences qui orientent le gouvernement

Il existe plusieurs tendances importantes qui, si elles ne vont pas toutes dans le même sens, n'influenceront pas moins profondément les responsabilités que les gouvernements assument ou vont assumer.

Il semble y avoir une très forte tendance vers un raffermissement des méthodes de contrôle social au sein du système de justice pénale, suscitée par l'inquiétude du public au sujet des crimes accompagnés de violence, et aussi par son manque de confiance dans le système. Le renforcement de la sécurité des prisons, les restrictions aux mesures de libération hâtive, le renforcement des corps de police ainsi que les mesures d'ordre et de sécurité du gouvernement fédéral, voilà autant d'indices de cette tendance qui va raidir l'attitude des services gouvernementaux.

Parallèlement à cette tendance, une autre a pour but de protéger les droits des prisonniers et de mettre sur pied des moyens de protection des détenus qui sont à la merci de toute une gamme de mesures discrétionnaires de la part de leurs gardiens. Cette tendance pourrait bien consolider le rôle, à l'extérieur, des personnes de professions libérales, comme les avocats, ou celui du citoyen et des comités de citoyens. Il existe aussi une forte tendance au sein du gouvernement fédéral à continuer de stimuler et d'encourager le recours à des solutions de rachat plutôt qu'aux sanctions classiques des tribunaux. Par souci d'équité dans les services de justice pénale du Canada, on continuera à s'intéresser comme on le fait depuis longtemps aux normes. Ce rôle du gouvernement central, qui parfois ne repose sur aucun mandat bien défini ni sur des ressources suffisantes à partager, sera essentiel dans le partage des responsabilités.

On constate un mouvement général, parmi les provinces et les territoires, vers une amélioration de leurs propres services de justice pénale, vers leur intégration et leur extension à un domaine plus vaste.

En dépit de la réaction du public, les gouvernements ont continué à promouvoir des mesures correctionnelles communautaires. Ils semblent aussi sur le point d'embaucher officiellement des bénévoles pour l'exécution de leurs programmes.

Si dans certaines régions on a eu tendance à empêcher les O.N.G. d'assumer des responsabilités en justice pénale, nous n'avons pas constaté qu'en général les gouvernements aient été disposés à monopoliser les responsabilités.

Enfin, tous les gouvernements au Canada, à des degrés divers, mettent l'accent sur la spécialisation et le recours à des solutions techniques. Sans la survie de solutions et de services plus humains pour faire contrepoids, l'avènement des initiatives non gouvernementales pourrait, en fait, être compromis. Sans le dynamisme de services assurés par les citoyens et l'aptitude de ceux-ci à formuler des critiques constructives, sans l'entraide et la stimulation de l'initiative individuelle, nous nous achèminerions vers des solutions standardisées, mécanisées et institutionnalisées et par là même, vers la multiplication des contrôles extérieurs.

Szabłowski a souligné ce que cet avenir peut avoir d'inquiétant:

Je prétends que l'orientation professionnelle et la spécialisation de ceux qui sont tenus par la loi d'œuvrer dans le domaine de la justice pénale est foncièrement incompatible avec

LES RÔLES DES GOUVERNEMENTS

Les rapports entre l'Etat et l'individu font l'objet de discussions depuis Platon et Aristote. D'une part, l'Etat risque d'empiéter sur les libertés individuelles s'il est trop fort et trop coercitif. Par contre, il doit être suffisamment fort pour assurer les services ainsi que l'organisation de la société et des institutions dont la collectivité et l'individu ont besoin.

Entre l'Etat et l'individu, servant tantôt l'un, tantôt l'autre, tantôt les deux, se trouvent les associations libres. Les groupements sociaux, ethniques, religieux, récréatifs sont l'expression de traditions profondément ancrées, d'aspirations collectives, de besoins humains. Souvent, ces associations libres servent de médiateur entre l'Etat et l'individu.

La force de l'Etat, la mesure de son intervention dans la vie des citoyens pour les diriger ou les contraindre davantage (ou les aider), font partie du processus de décision politique. Au Canada, la tendance semble aller vers la croissance de l'appareil étatique et de son ingérence dans la société. A mesure que l'Etat augmente son emprise sur les citoyens, il se doit d'assurer les mécanismes de contrôle et d'équilibre; il doit instituer un système de protection des droits individuels. La plupart des mécanismes de contrôle et d'équilibre sont consacrés par des lois et mus par le pouvoir judiciaire. Mais les gouvernements reconnaissent la nécessité de déléguer l'utilisation de ces mécanismes, cette fonction de médiation décrite par Sims, à des organismes qui leur sont extérieurs. On peut juger, à la liberté qu'ils éprouvent à le faire, s'ils croient au sens des responsabilités des citoyens et s'ils sont conscients que l'ingérence universelle de l'Etat peut affaiblir la société. Un dirigisme foncièrement coercitif peut brimer les individus et aggraver leur dépendance.

Par tradition et par sa législation, le gouvernement occupe une position dominante dans le domaine de la justice pénale. Il ne peut pas déléguer certaines de ses responsabilités, mais les lois lui permettent un recours quasi-illimité à des associations et services non gouvernementaux. Si limites il y a, elles tiennent souvent à l'absence d'autorité législative pour leur financement ou encore à l'attitude personnelle des fonctionnaires.

Notre consultation ne nous a pas permis de tirer des conclusions sûres quant à l'équilibre qu'il conviendrait d'établir entre le rôle et les responsabilités du gouvernement en justice pénale et ceux des citoyens et des O.N.G. Il aurait été naïf d'espérer le contraire. Les deux types d'organismes existent dans un cadre en perpétuelle évolution en dépit de l'immutabilité relative du système de justice pénale. Les responsabilités des uns et des autres vont être modifiées, adaptées ou abandonnées au gré des problèmes à résoudre. Elles auront, bien entendu, des variantes, d'une région à une autre, d'une province à une autre au Canada. Les rôles des gouvernants dans la domaine de la justice pénale seront définis, comme par le passé, par ce qu'exigera le public et par les pressions des groupes spécialisés de citoyens comme les O.N.G.

¹R. Alexander Sims, *Government Grants to Voluntary Organizations* (d'après une étude faite par l'Association canadienne d'éducation des adultes, sans date).

Il est difficile de dire si cette attitude tient à un simple manque de connaissance des autres et à un manque d'appréciation de la valeur qu'ont les autres pour la société. Reste à voir si dans la révision de son attitude, chacun va en changer et modifier ses réactions face à l'autre. Mais ces attitudes et l'atmosphère de tension qu'elles engendrent mettent gravement en péril la participation et l'engagement du citoyen. Les gens n'iront pas volontiers s'engager à moins que les dirigeants et le personnel des gouvernements et des O.N.G. ne fassent preuve d'ouverture d'esprit, de collaboration et de compréhension quant à la façon dont les programmes des deux secteurs affectent l'homme moyen. Si l'on n'adopte pas une attitude plus positive au sein des gouvernements comme au sein des O.N.G., on pourrait bien ne pas parvenir à utiliser tout le potentiel qu'offre le milieu pour assurer les services de la justice pénale sur le plan local et pour en définir les besoins.

Problèmes spécifiques

Dans le domaine général de la participation des citoyens, nous avons donc relevé les problèmes spécifiques suivants:

1. Une tendance, dans les services gouvernementaux, à laisser la maîtrise des décisions à des spécialistes, et le fait que le public a de moins en moins l'occasion de participer directement aux services, d'exercer quelque autorité sur l'utilisation des ressources, de prendre part à l'élaboration des politiques et de contrôler les services de justice pénale.

2. Une tendance, dans certains O.N.G., à confier à des spécialistes la haute direction de l'activité et la responsabilité des affaires envers la communauté.
3. Une confusion, chez les bénévoles, entre leurs responsabilités en tant qu'«aides» et leurs responsabilités en tant qu'agents d'action et de changement social.
4. Un manque de préparation du personnel des services de justice pénale à leurs responsabilités en matière de développement communautaire et à leur travail avec des groupes de citoyens.
5. Une confusion quant au rôle et aux responsabilités des citoyens au sein des comités consultatifs de citoyens auprès des institutions pénales, y compris la faculté d'y accéder et d'en critiquer les politiques.

L'acquisition et le perfectionnement de nouvelles techniques de travail auprès de la communauté ne serviront guère sans un changement radical d'attitude au sein du personnel tant des gouvernements que des O.N.G. Comme nous l'avons déjà dit, les services publics et les O.N.G. se considèrent parfois avec méfiance, avec suspicion, voire comme des ennemis. Trop souvent les contacts manquent de chaleur. Les organismes gouvernementaux, notamment durant leur période d'expansion, sont devenus paternalistes, condescendants sinon arrogants.

5. Les attitudes courantes

Il y aura donc beaucoup à faire pour que le personnel puisse envisager la situation avec réalisme et qu'il reçoive une formation qui lui permette de traiter ouvertement et honnêtement avec la communauté. Ce genre de compétence et de compréhension dans les rapports avec la collectivité est très rare au Canada aujourd'hui.

Le citoyen appuie les questions qui l'intéressent et qu'il a à cœur, et il est prêt à y travailler. Il a toujours été plus facile de mobiliser le citoyen lorsque son sort était en jeu, comme autour de questions de propriété, qu'il l'a été de susciter des mouvements de masse pour lutter contre la criminalité. On en a une preuve éclatante dans l'opposition récente des contribuables à l'ouverture de maisons de transition à Granby et à Saint-Jean qui semble rendre encore plus difficile à atteindre le but d'un engagement général des citoyens. Le refus catégorique opposé par certaines collectivités à la construction de prisons dans leur région révèle un aspect différent de la participation des citoyens dont il faut bien tenir compte également.

4. L'apathie réelle du public

La fonction publique peut s'accommoder des para-spécialistes et des individus dont l'expérience de la vie vaut au moins autant qu'une formation scolaire. Mais en général, les politiques des gouvernements rendent leur accueil très difficile. Il se peut que le secteur des O.N.G. soit le lieu le plus pratique où entretenir et encourager cette évolution, pourvu qu'il soit en mesure de mieux assurer des débouchés aux travailleurs.

Le premier problème qui se pose aux spécialistes est donc de recruter, d'orienter et de former des bénévoles pour des fonctions qui ont un sens tant pour les délinquants que pour les bénévoles eux-mêmes. Et ces fonctions ne devraient diminuer ni le délinquant ni le bénévole. Cela va exiger une préparation, l'établissement de normes, la définition de responsabilités et des dépenses. Mais cela devrait aussi permettre d'échapper à la «spécialisation» des bénévoles, qui est toujours un grand risque là où se fait le besoin bureaucratique de tout diriger, dans n'importe quel organisme.

Ce qui semble avoir manqué aux spécialistes c'est une préparation suffisante pour pouvoir travailler avec les citoyens, avec des groupes communautaires et avec des personnes possédant des qualifications para-professionnelles. Il est évident que dans certains gouvernements, on se trouve en présence de systèmes clos où il n'y a pas de place pour les non-spécialistes qui ne peuvent satisfaire à des normes d'instruction.

ou d'ex-délinquants membres de groupes de promotion personnelle, qui désirent travailler à titre para-professionnel.

difficulté à se tenir au courant des changements et à en saisir l'apparent raffinement¹⁵. A cette complexité vient s'ajouter un manque d'accès à l'information et au processus lui-même, pour ceux de «l'extérieur» qui ne peuvent satisfaire aux exigences applicables aux services publics en matière de responsabilité.

3. L'influence des spécialistes

On peut sans doute dire sans crainte de se tromper que la majorité des décisions prises dans les services de la justice pénale, sauf les grandes décisions d'orientation, le sont par une élite de spécialistes. Non seulement y met-on l'accent sur le fait d'exercer une profession, mais les délibérations de ces personnes se font souvent à huis clos. La spécialisation est en bonne voie de se répandre, ce qui est fort compréhensible vu les critiques souvent formulées à savoir que les services de justice pénale ne comptaient pas suffisamment de travailleurs spécialisés. Cette tendance à la spécialisation ne se renversera vraisemblablement pas. Cela est bien, tant que l'on ne tombe pas dans un exclusivisme qui accompagne la spécialisation et qui fait fermement obstacle à la participation des citoyens.

On continue d'exiger l'extension et l'amélioration de la formation du personnel tout comme on le faisait il y a trente ans où il n'y avait guère que les avocats à posséder une formation spécialisée en justice pénale. C'est peu de temps après cela que les O.N.G. ont pris les devants en assurant une formation professionnelle à leur personnel en même temps qu'ils plaçaient la notion de libération conditionnelle sur une base professionnelle. En beaucoup moins de temps, soit depuis dix ans, les sources de formation professionnelle se sont multipliées. Aux institutions qui produisaient des travailleurs sociaux et des psychologues sont venus s'ajouter des écoles de sociologie et des centres de criminologie.

Les forces policières de nombreuses régions du Canada ont, fort à propos, concentré leurs efforts sur l'amélioration de la formation. On a appliqué aux problèmes de la justice pénale de nombreuses techniques professionnelles comme la gestion, l'analyse des systèmes et l'économique.

La récente étude sur la planification, la formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre correctionnelle¹⁶ confirme cette tendance. On exigera la 10^e année des candidats aux postes d'«Apprenti en service correctionnel» et l'on imposera des épreuves spéciales à ceux qui n'auront pas leur 12^e année. Pour être admis comme «Travailleur en service correctionnel» il faudra être muni d'un certificat d'étude d'un collège communautaire ou d'un baccalauréat es arts. Il faudra le B.A. pour s'occuper de services correctionnels communautaires et des services pour les jeunes. Il faudra un diplôme du premier degré pour travailler en probation et en libération conditionnelle. Deux catégories importantes d'éventuels participants sont en butte à la résistance de certains spécialistes, tant au sein des gouvernements qu'à l'extérieur de ceux-ci. La première est constituée d'aspirants bénévoles; l'autre, le plus souvent, d'autochtones

¹⁵George J. Szabowski. Nouveau Rôle des organisations bénévoles dans le domaine de la justice pénale: Possibilités de participation politique efficace, 1977 (voir Appendice C).
¹⁶National Advisory Network on Correctional Manpower Planning, Training and Development (résumé du projet pour l'exécutif), 340 ouest, av. Laurier, Ottawa, juin 1976.

ment complexe et technique; même ceux qui l'étudient de jour en jour éprouvent de la

2. Les processus de décision dans les gouvernements

Précisons que la justice pénale constitue un fondement essentiel du système social en monopolisant l'usage légitime de la force et de la violence dans le pays. Cela signifie que les agents de la paix ont régulièrement recours à des subterfuges, à des délais et aux coups de main. La justice pénale a pour but de retirer de la circulation les personnes indésirables et dangereuses, et le citoyen ordinaire se soucie assez peu du système en général, pourvu qu'il s'acquiesce bien de ses «fonctions de nettoyage»¹⁴.

Le secteur de la justice pénale est différent des autres domaines de l'économie sociale où le public a tenu à participer (par ex., le bien-être social, l'habitation, la santé, le développement communautaire) en ceci que les responsables des décisions ont pu contester chez les gens des préjugés contre la participation des citoyens aux décisions de politique. Cette différence peut s'expliquer par la place centrale qu'occupe la justice pénale dans les structures sociales, par la nature du travail qu'il s'y fait, par l'habitude des citoyens à surmonter collectivement ces préjugés traditionnels et par l'arrogance qu'on a tendance à attribuer aux officiels de justice en tant que groupe social.

Til spéculait sur d'autres aspects du système qui rendraient la participation du public très problématique, s'il avait raison:

Le système policier, judiciaire et correctionnel au Canada fonctionne souvent en marge de la société. Ses éléments sont mal agencés et poursuivent parfois des buts contradictoires. Dans son ensemble, il est souvent inexplicable, confus et donc rébarbatif et inaccessible au citoyen ordinaire.

1. La nature du système de justice pénale

Nous concluons qu'il existe une série d'obstacles à la participation optimum des citoyens au Canada. Ces obstacles, on les trouve au sein des organismes gouvernementaux comme non gouvernementaux, bien que lorsqu'ils se conjuguent au sein des gouvernements, ils sont plus difficiles à surmonter pour les citoyens.

Les obstacles à la participation

Bref, on pourrait dire que les fonctions de la police sont dans un état de transition et de mutation, où se fait sentir un mouvement qui met l'accent sur un équilibre plus équitable entre la prévention, l'enquête et l'exécution. Il en ressortira un partage de la responsabilité des fonctions de police entre la police et la communauté où l'on peut s'attendre, de la part de celle-ci, à une plus grande participation et à un plus grand appui dans la solution du problème de la criminalité¹⁵.

Enfin, il reste le domaine extrêmement important des relations entre la collectivité et la police et les occasions qu'il offre aux individus de participer. Le surintendant Heywood de la G.R.C. de Surrey (C.-B.) en énonçait ainsi les principes:

Dans tous les domaines de la justice pénale au Canada, les citoyens pourraient avoir l'occasion de participer et d'assumer plus de responsabilités. Ces occasions on les trouve dans le procès par jury, les commissions de police et d'aide juridique, l'appréciation des sentences par des profanes ainsi que dans divers comités de citoyens ou services assurés par la communauté. On pourrait y ajouter les organismes qui travaillent à l'élaboration des politiques et dont on pourrait améliorer l'efficacité.

communautaire, remettant ainsi la sanction entre les mains de la collectivité en s'attendant à ce que celle-ci et le délinquant collaborent, chacun à sa façon.

La notion de «consommateurs de services» appliquée tant aux délinquants qu'aux contribuables participant à l'élaboration des services, a été non seulement débattue mais aussi mise en pratique dans certains milieux, notamment à Halifax.

1. Nous supposons qu'il existe un problème. On s'est plaint du taux de la criminalité aux conseils des quartiers n° 3 et 5, à la Gortigen Street Merchants Association, et dans divers îlots des criminels baisse d'année en année et que le système de justice pénale actuel ne suffit pas à la tâche en ce qui a trait à la criminalité dans le quartier.
2. Nous supposons qu'il existe une solution de rechange et qu'elle devrait être ancrée dans la collectivité et qu'elle devrait faire appel à l'initiative, au dynamisme et à l'engagement de ceux qui y demeurent. Nous croyons qu'un programme reposant sur de tels fondements pourrait constituer un remède au problème de la criminalité et profiter, en fin de compte, à l'ensemble de la collectivité.

En Colombie-Britannique, des conseils de justice pénale ont été mis sur pied en mai 1974¹⁰ comme méthode de mise en valeur du milieu. L'un des éléments clés de ces conseils est la «participation des citoyens», notamment l'occasion qui est offerte aux citoyens d'exprimer leurs opinions au gouvernement et de lui faire part de leurs préoccupations.

Le Service canadien des pénitenciers a inscrit dans ses objectifs la «participation des citoyens»:

- Etablir et multiplier les communications entre les détenus et la société, en établissant des relations mutuellement profitables entre l'institution et la communauté et faciliter la réinsertion sociale des détenus.
- La réalisation de ce projet exigerait que le citoyen participe activement à quatre fonctions distinctes décrites plus en détail en D.I. 845:
- a) réduire l'isolement des détenus et mieux préparer leur rentrée dans la société;
 - b) mettre sur pied des moyens plus variés de réadaptation sociale;
 - c) mieux renseigner le public en général et intéresser davantage la collectivité et l'amener à participer davantage;
 - d) augmenter le nombre de citoyens sérieux qui aident les détenus à se préparer en vue de leur réinsertion sociale¹¹.

De plus, on a mis sur pied depuis quelque temps dans certains pénitenciers canadiens des Comités consultatifs de citoyens, qui constituent un exemple bien spécifique de participation du citoyen. Leur rôle a récemment fait l'objet d'une enquête de la part d'un comité parlementaire¹². Nous avons eu l'occasion de rencontrer certains de ces comités, d'entendre parler de leur travail et de leur mode de fonctionnement et de prendre connaissance de la confusion qui semble entourer leurs pouvoirs et leurs fonctions et des répercussions qu'elle a sur l'efficacité de la participation des citoyens.

⁹ Halifax North End Project, Rapport du Comité conjoint de direction, 1976.

¹⁰ Thérèse LaJeunesse, *op. cit.*

¹¹ Service canadien des pénitenciers, *Divisional Instruction No. 845 (Social Development)*

¹² Chambre des communes, Comité de la justice et des affaires juridiques, Délibérations, 26 oct. 1976, Fascicule n° 1.

bénévoles au système, il importe que ceux-ci aient une idée bien définie de leur rôle en tant qu'aides. Il leur arrivera, à ce titre, de souhaiter apporter des changements au système. S'ils travaillent à des programmes gouvernementaux, en particulier, il faudra définir clairement les limites de leur liberté d'action de même que les moyens d'exprimer leur opinion.

Il importe également, dans la division des tâches entre gouvernements et O.N.G., qu'on tienne compte du dynamisme naturel vers l'action sociale et les transformations sociales qui motive de nombreuses personnes au sein des O.N.G. Il est non moins essentiel d'étudier ces questions à la lumière de la tendance qu'ont les gouvernements et, dans une moindre mesure, les O.N.G., à confier les fonctions de décision et de contrôle à une élite. Mais il est encore plus important que les citoyens aient l'occasion de rendre les services de justice pénale responsables de leur activité.

Il faut, comme le soulignait Hogarth⁸, que les simples citoyens soient conscients de la légitimité du processus de la justice pénale. Il faut qu'ils y aient facilement accès. Il faut qu'ils comprennent les lois. Ils doivent être en mesure de les critiquer et de participer à leur transformation. Ils doivent avoir l'occasion d'exercer une influence réelle sur les grandes décisions. Les officiers de justice devraient être davantage responsables devant le public. Et celui-ci ne devrait pas entretenir d'illusions.

Ce genre de participation, à notre avis, ne s'obtient pas simplement en multipliant le nombre des fonctionnaires ici et là dans la collectivité. On parle au gouvernement d'entraîner les services dans la collectivité. Le fait qu'ils y soient établis ne signifie pas que les citoyens auront leur mot à dire dans la direction ou l'élaboration des politiques ou des priorités de ces services. Trop souvent les fonctionnaires n'ont pas la compétence voulue pour faire plus qu'apaiser ou manipuler les citoyens du milieu où se trouvent leurs services.

Il nous paraît clair que les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux devront tenir compte des diverses notions de «participation des citoyens» qui ont cours, si confuses qu'elles puissent paraître. Si elles signifient que les citoyens seront appelés à partager davantage les pouvoirs de décision, l'attitude du gouvernement devra changer radicalement. Il en va de même de certains O.N.G. Il faudra faire moins de discours et porter plus d'attention à faire fonctionner ces notions en pratique si l'on ne veut pas que les citoyens soient manipulés et isolés encore plus de l'administration de la justice pénale.

Quelques expériences de participation au Canada

Il y a toujours eu au Canada un mouvement d'organismes privés intéressés à contrôler les politiques gouvernementales, à les critiquer et à tenter de les modifier. Mais nous avons constaté que dans tout le pays, on prend de nouvelles initiatives et on discute de nouvelles approches.

Divers groupements de citoyens ont pris sur eux-mêmes d'assurer des services à la communauté. Certains s'occupent activement de programmes où les tribunaux optent pour l'amende au lieu de l'emprisonnement et astreignent les délinquants à du service

⁸ John Hogarth, *Alternatives to the Adversary System*, in *Studies on Sentencing*, Commission canadienne de la réforme du droit, Ottawa, 1974.

L'étude des divers aspects de la participation des citoyens et des distinctions que nous tentons de faire est importante à bien des égards. Avec le retour souhaité des

La participation aux décisions au Canada

Il apparaît essentiel également de tirer au clair la position des fonctionnaires au sein des O.N.G. Nous ne croyons pas qu'en tant qu'individus ils soient moins intéressés aux problèmes de la communauté que les autres citoyens. Ils devraient donc être les bienvenus au sein des O.N.G. et pour en partager les responsabilités. Cependant, à cause de leurs responsabilités publiques, leur activité au sein des O.N.G. peut être limitée par la politique de leur ministère ou par leurs fonctions au sein du gouvernement. Mis à part cet aspect, la question de conflit d'intérêt ou de loyauté demeure individuelle et chacun doit la résoudre selon les circonstances.

Nous établissons la même distinction entre le travail des comités consultatifs de citoyens en justice pénale (notamment dans les institutions pénales) et la participation des citoyens en tant qu'instrument de changement. Ces comités constituent certainement d'importants moyens pour les gens de s'engager, mais leur but premier n'est pas de rendre les services de justice pénale plus responsables, ni de les modifier ni de les contrôler. On s'attend en réalité à ce qu'ils aident à l'administration des programmes plutôt qu'à en influencer la ligne de conduite. Ils sont là pour faciliter le travail des fonctionnaires.

Les bénévoles qui œuvrent dans le domaine de la justice pénale sont d'un concours particulièrement précieux parce qu'ils apportent en plus de leur donner le sentiment que la communauté s'occupe d'eux. Ce sont des qualités rares dans les organismes professionnels ou bureaucratiques. Nous n'ignorons pas les risques de paternalisme (ou de maternalisme) de certains programmes bénévoles. Et il ne faut pas ignorer la possibilité que les délinquants eux-mêmes fassent profiter la collectivité de leurs talents. Le bénévolat et le don de sa personne aux autres sont extrêmement précieux pour celui qui donne comme pour celui qui reçoit, pour la collectivité et pour le gouvernement. Tout dépend du contexte dans lequel ces échanges humains se produisent. On recrute souvent des bénévoles parce qu'on s'attend à ce qu'ils «enrichissent» des programmes déjà conçus et mis sur pied. De cette façon, on répond aux besoins individuels des personnes qui œuvrent au sein de ces programmes. Mais on répond aussi aux besoins essentiels du système. Les bénévoles peuvent apporter des transformations, mais leur but premier n'est pas de transformer mais de servir.

Comme nous le soulignons au chapitre 11, nous jugeons important de faire la distinction entre la participation du bénévolat et la notion de participation du citoyen comme élément d'un processus conscient et délibéré dont l'objectif premier est le changement. Ceci dit, non pour minimiser l'importance du travail des bénévoles en justice pénale mais pour mieux faire ressortir la différence qualitative entre le fait de se porter bénévole pour aider et celui de participer à une action dont un des buts premiers est de transformer une situation.

de justice pénale, y compris les institutions pénales. Mais d'autres estiment qu'il n'y a participation réelle que s'il s'agit de modifier ou de contrôler l'administration de la justice pénale ou de la rendre plus responsable.

ment⁴. Mais parfois les épinars sont mal cuits; on y trouve encore du sable. Et cela peut les rendre difficiles à avaler pour certaines personnes, notamment dans un domaine comme la justice avec ses nombreux rouages délicats: procédure, contrôle, sécurité, etc.

Dans son sens le plus large, ainsi que le décrit Head⁵, le nouveau mouvement de participation des citoyens comprend

l'activité des locataires qui exigent des logements convenables pour leur famille et leurs enfants à un prix raisonnable, ainsi que celle des assistés sociaux qui s'opposent à la bureaucratie qui les opprime. Mais l'élément peut-être le plus important de l'essor de la participation du citoyen, est l'activité des aménagistes d'habitations en hauteur en voie de transformer le cadre des grandes villes du Canada.

Dans leurs commentaires sur ce mouvement au Canada à la même époque, deux autres observateurs ont décelé des tendances qui peuvent avoir un effet sur l'évolution de la justice pénale. Thayer⁶ mentionne l'apparition d'une «nouvelle théorie de la démocratie» selon laquelle «la participation est le droit principal du citoyen. Et par cela, on veut dire l'engagement de l'individu dans la création des organismes dont il est membre et dans l'élaboration de leurs politiques de même que de toutes celles qui affectent son avenir, qu'il en soit officiellement membre ou non».

Francis J. Bregha fait certaines remarques et formule certaines recommandations concrètes encore plus pertinentes. «Ainsi, écrit-il, pendant que diminue le nombre de ceux qui demeurent maîtres de leur destin (si l'on peut dire), le nombre des personnes à charge de tous genres augmente considérablement... leur dépendance devient de plus en plus grande à mesure que l'État tente de la combattre par des mesures traditionnelles». Ce genre de dépendance est caractéristique de nombreuses collectivités canadiennes en ce qui a trait à leurs services de justice pénale.

Pour ce qui est de faire quelque chose au sujet de cette dépendance, il poursuit: «Une fois accepté le principe de la participation des citoyens, il faut canaliser celle-ci pour la rendre efficace, soit lui donner des structures légales et administratives qui vont beaucoup plus loin que le jeu actuel de «participation sur invitation seulement». Dans ce «processus de négociation», il faudrait établir une distinction entre les fonctions *action* et les fonctions *service* des organisations de citoyens⁷»

Il existe bien des façons de participer

Il existe évidemment bien des façons pour les citoyens de participer et de s'engager. L'une des plus répandues consiste à offrir bénévolement ses services dans le système de justice pénal, bien que cela ne se fasse pas sans difficulté au Canada. Les groupes communautaires peuvent aussi concevoir et mettre sur pied leurs propres solutions aux problèmes de la criminalité dans leur quartier lorsqu'on les appuie et les encourage. Certaines personnes siègent à des comités consultatifs dans divers services

⁴Sherry R. Arnstein, *Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*, in *Citizen Participation: Effecting Community Change*, Cahn & Passett éd., Praeger Publishers, New York 1971.

⁵Dr Wilson A. Head, *The Ideology and Practice of Citizen Participation*, in *Citizen Participation: Canada*, James Draper éd., New Press, Toronto 1971.

⁶Fredrick C. Thayer, *Participation and Liberal Democratic Government*, Gouvernement de l'Ontario, 1971.

⁷Francis J. Bregha, *Community Development in Canada: Problems and Strategies in Citizen Participation: Canada*, James A. Draper éd., New Press, Toronto 1971. (les italiques sont les nôtres)

LA PARTICIPATION DES CITOYENS DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE

Les services correctionnels fédéraux et le secteur privé doivent s'attacher à collaborer et à maintenir un équilibre harmonieux entre la participation du secteur public et celle de la collectivité sur le plan de l'administration du système correctionnel.¹

La participation du citoyen dans le cadre des conseils de justice peut être définie comme un engagement de sa part, comme la participation directe de l'individu au gouvernement, dans ce cas-ci à l'administration de la justice. Le conseil de la justice pourrait être le véhicule de cette participation, permettant aux individus de faire valoir leurs préoccupations et points de vue sur des questions importantes du domaine de la justice.²

Tout au long de nos délibérations, nous avons tenté de voir dans quelle mesure les Canadiens ont la possibilité ou l'occasion de participer à l'administration de la justice pénale. L'acceptation de notre idée de base, soit que des citoyens et les collectivités devraient assumer une plus large part de la responsabilité des problèmes de leur milieu, dépendra dans une large mesure du principe de la participation et des occasions de participer qui seront offertes et dont on profitera.

Bien entendu, il ne faudrait pas restreindre aux seuls gouvernements le principe de la participation. Il n'est pas moins important qu'il s'applique également aux opérations des O.N.G.

La planification des changements et l'élaboration des politiques en matière de justice pénale devraient être abordées de façon à ne pas affaiblir la position des citoyens et des collectivités et à ne pas les rendre davantage tributaires des gouvernements. C'est pourquoi il est essentiel à nos yeux que ces changements se produisent avec la participation la plus complète possible des citoyens et de leurs organismes.

La participation des citoyens a plusieurs sens

Certains prétendent qu'on a fait beaucoup trop de cas de la «participation des citoyens», qu'elle est issue d'une confusion dans les termes et qu'elle est irréalisable en justice pénale. Nous convenons avec Til que «de tous les grands domaines de l'économie urbaine, c'est dans celui de la justice pénale qu'elle est apparue en dernier». Comme l'écrivait Arnstein, «la participation des citoyens est un peu comme manger des épinards: nul ne s'y oppose en principe parce que c'est bon pour la santé. La participation des gouvernés à leur gouvernement est, en théorie, la pierre angulaire de la démocratie, un principe sacré auquel pratiquement tous applaudissent frénétiquement-»

¹Canada, Solliciteur général, Le Rôle des Services correctionnels fédéraux au Canada, Ottawa, janvier 1977, p. 109 (Les italiques sont les nôtres).

²Thérèse Lajeunesse, Justice Councils: A Study, ministère du Procureur général, Colombie-Britannique, mars 1976 (Les italiques sont les nôtres).

³Jon Van Til, *Citizen Participation in Criminal Justice: Opportunity Constraint, and The Arrogance of the Law*, Département des études urbaines et du développement communautaire, Université Rutgers, Journal of Voluntary Action Research.

PROBLÈMES RELEVÉS PAR LE GROUPE D'ÉTUDE

PARTIE III

Le Groupe d'étude a été saisi, dans son mandat, d'un certain nombre de problèmes tous très importants. Nous les avons maintenant ramenés à certaines difficultés spécifiques que nous exposons dans la présente partie de notre rapport en guise d'arrière-plan de nos conclusions et recommandations. Nous avons tenu compte, ce faisant, des difficultés qu'auront à surmonter ceux qui envisageront de donner suite à notre rapport, qu'il s'agisse d'organismes gouvernementaux ou d'organismes non gouvernementaux.

On y verra qu'à notre avis, la participation des citoyens à la justice pénale est un problème crucial qui se pose tant au gouvernement qu'à l'extérieur de celui-ci. Nous croyons que les relations futures entre gouvernements et O.N.G. vont dépendre d'une analyse sérieuse des répercussions de ce genre d'engagement de la part des citoyens. Nous étudions aussi la nécessité pour les gouvernements de rechercher un nouvel équilibre entre leurs responsabilités et celles de la communauté, ainsi que les difficultés que cela peut poser en pratique. Nous indiquons, pour alimenter la recherche, certains rôles que pourraient jouer les O.N.G. et les gouvernements. Nous tentons de définir les raisons d'un engagement plus sérieux des O.N.G. dans le domaine de la justice pénale en ce moment, orientation qui va exiger un changement assez radical dans les services publics sur les questions d'accès à l'information, de partage de la planification et d'utilisation des ressources.

Enfin, nous nous arrêtons aux difficultés financières très graves des O.N.G. et cherchons quelles modifications il faudrait apporter aux principes qui guident les gouvernements dans l'attribution de leurs subventions à ces organismes. Certains des problèmes que nous avons ainsi relevés sont nés du fait que les gouvernements n'ont pas voulu prendre position et guider clairement les fonctionnaires, les citoyens et les O.N.G. Un bon nombre subsistent faute de compréhension entre services publics et services privés, d'autres faute de mécanismes permettant de répartir les responsabilités entre les deux secteurs. Le partage des responsabilités se fait au gré des pressions politiques, des palliatifs et du marchandage.

Nous croyons qu'à l'avenir les rôles de chacun devraient être définis de façon plus rationnelle et avec l'aide éclairée des citoyens et des consommateurs de ces services.

sont pas imposées. Si l'on tente d'établir un système d'accréditation professionnel, par l'intermédiaire d'un organisme d'accréditation, l'on devra faire face à une réticence considérable. Une évaluation par un «groupe de pairs» serait plus acceptable; c'est-à-dire le genre d'étude d'organisation, d'examen de projet, d'appréciation des points forts et des points faibles, qui est effectué par d'autres organismes de service œuvrant dans le même domaine ou dans des domaines similaires.

établir pourrâient recevoir un appui financier. La SCC a nié être intéressée à devenir l'organisme chargé de reconnaître les organisations et groupes non gouvernementaux. Elle a bien souligné que les normes devraient être élaborées mutuellement par les gouvernements et ces groupes indépendants.

Comité d'accréditation — Alberta

En Alberta, un comité fédéral/provincial est chargé d'étudier les projets de «centres résidentiels communautaires» et leur financement. À cette fin, un ensemble de principes directeurs est mis à la disposition des groupes communautaires intéressés à établir pareille installation. Les normes qu'ils semblent avoir fixées ont trait à l'organisation, aux objectifs des programmes, aux méthodes de renvoi, à l'évaluation des programmes et au budget. Aucun contrat ne peut être conclu sans que ce comité fédéral/provincial, composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, n'ait «reconnu» le groupe en question. Mais il ne semble y avoir aucun représentant des groupes communautaires fournissant les services en question qui soit membre du comité. Or, si c'est bien le cas, le groupe d'étude s'en inquiète, car, c'est à ce niveau que les groupes de citoyens peuvent apporter une contribution précieuse.

Attitudes à l'égard des normes

Aucune réticence n'a été manifestée à l'égard de la question des normes. Il semble être généralement entendu que les organisations qui présentent des projets doivent établir un besoin. Nous avons constaté que certaines organisations n'ont aucune donnée à leur disposition, ou n'ont pas les compétences voulues en vue d'organiser les données disponibles, de façon à évaluer le mérite de leur cause. Personne n'a contesté que la capacité de fournir des services satisfaisant à des normes minimales variera selon l'endroit, le contexte économique et la culture. De plus, personne ne s'est opposé à l'évaluation, pourvu que ce moyen ne soit pas utilisé en vue d'empêcher un appui financier. Mais il s'agit de trouver une méthode d'évaluation simple et économique. Or, c'est là une lacune évidente des organisations gouvernementales et indépendantes. De l'avis des O.N.G., l'évaluation devrait s'appliquer tant aux services publics qu'aux O.N.G..

Les normes, l'évaluation et la procédure d'accréditation constituent des méthodes de gestion destinées à assurer la qualité et à contrôler et limiter les dépenses. La question à laquelle il importe de faire face, dans un domaine où il existe peu de méthodes «efficaces», est celle de savoir si le coût de l'accréditation ne serait pas trop élevé. Trop élevé, non seulement au point de vue pécuniaire, mais également au point de vue de la perte des types d'initiatives créatrices que pourraient prendre des groupes de citoyens, qui n'ont pas de connaissances professionnelles, mais qui souhaitent néanmoins apporter une contribution humaine. Si les normes d'accréditation sont trop élevées et trop rigides, elles empêcheront peut-être bien l'effort individuel. Si elle est trop formaliste, certains groupes de citoyens ne pourront rencontrer les exigences. Les normes devraient être adoptées d'une façon soignée et flexible. Une uniformité rigide semble être incompatible avec pareil besoin de diversité.

Les groupes non gouvernementaux se montreront probablement favorables à des normes minimales, et essaieront de les respecter, s'il y a sélection. Ils seront probablement disposés à faire encore davantage, particulièrement si les normes ne leur

semblent être satisfaisantes. On s'est demandé si la planification des services au niveau d'un comité régional conjoint est efficace, lorsque les organisations non gouvernementales ne sont pas représentées. Partout, l'on se rend compte qu'un processus officiel de planification risque de gêner la créativité et la diversité, particulièrement en ce qui concerne les services humains.

Accréditation et sélection

Les représentants du gouvernement s'attendaient à ce que nous propositions un système destiné à les aider à déterminer si les organisations qui leur demandent un appui financier sont «bonnes» ou «mauvaises». En fait, ces notions ont très peu été discutées, à travers le Canada. La majorité des intéressés, au sein du gouvernement ou à l'extérieur, ne considéreraient peut-être pas que c'était là un problème fondamental. D'autre part, il se peut que ce soit là l'une des préoccupations secrètes des gouvernements et des organismes établis qui désirent avoir beau jeu et demeurer maîtres de la situation.

Le besoin de normes

Le groupe d'étude a pu constater un intérêt à l'égard de deux types de normes. Des *normes d'organisation*¹¹, dit-on, sont nécessaires en vue d'établir la stabilité et la réputation de l'organisation, de façon à la rendre admissible aux subventions. Ces normes semblent avoir principalement trait à un contrôle officiel, au sein de l'organisation, à ses opérations internes et à sa responsabilité envers les gens de l'extérieur, en particulier ceux qui la financent et l'appuient. Il est reconnu que, dans l'application de ces normes, il importe de se montrer flexible à l'égard des *nouvelles* organisations, soit celles qui en sont à leurs débuts et les organisations non traditionnelles de citoyens.

Dans le mémoire qu'elle a présenté au groupe d'étude, la SCC¹² a demandé l'établissement d'un système destiné à assurer l'accréditation des organisations, système qui mettrait l'accent sur un second type de *norme visant à l'appréciation de la qualité et de l'efficacité des services*, et de la *compétence des organisations*. Cet organisme favorise des normes plus élevées dans tous les services de justice pénale au Canada, et il entend probablement par là les services gouvernementaux et les services non gouvernementaux. À défaut de normes, dit-il, il ne saurait y avoir partage de responsabilités. Les organisations reconnues parce qu'elles satisfont aux normes

¹¹ Mémoire du groupe fédéral de travail.
¹² Mémoire de la SCC.

Nous avons constaté une forte tendance à la planification commune des services et au partage des minces ressources. Le *Justice Development Commission* de la Colombie-Britannique a été proposé comme un modèle possible de ce type de planification. Dans certaines autres provinces, les voies non officielles

des organisations non gouvernementales. Compte tenu du climat tendu des relations fédérales/provinciales généralement, il se peut que la planification conjointe à ce niveau doive s'effectuer pendant un certain temps avant que la «voix indépendante du secteur non gouvernemental» puisse être entendue. Il se peut qu'il soit beaucoup plus pratique de faire appel à ce secteur au niveau de l'élaboration des politiques provinciales, compte tenu de la diversité évidente

gouvernementaux. Fort heureusement, un certain nombre de gouvernements ont entrepris de planifier les politiques de justice pénale, le gouvernement fédéral assumant la plus grande part des responsabilités à cet égard. Un certain nombre d'organismes gouvernementaux, ou de services de ministères, ont réussi à établir une coopération au niveau des services, et même à s'assurer à l'occasion la participation de groupes non

Mécanismes de planification

Pour formuler la chose sous un angle national, quoique légèrement différent, comment les planificateurs de politiques au niveau supérieur du gouvernement, soit au niveau du cabinet, pourrout-ils s'arrêter à une question secondaire (à savoir, celle du rôle et du financement des O.N.G.), alors que le domaine se voit déjà accorder une importance bien faible? Ce domaine vient en queue de liste, sauf si l'ordre et la sécurité sont en jeu. Le fait qu'en général, trois pour cent seulement de l'ensemble des dépenses gouvernementales soient consacrées aux services de justice pénale montre, à notre avis, qu'au Canada, la justice se fait accorder une importance bien faible.

Jusqu'à quel point la planification conjointe entre ministères est-elle fructueuse? Parmi toutes les questions de planification qui sont susceptibles de se poser dans les ministères, où la question des services non gouvernementaux trouve-t-elle sa place? Comment les pressions politiques en vue de trouver une solution au problème des infractions au code de la route, ou au problème de l'ivresse au volant chez les jeunes gens, influent-elles sur la nécessité d'assurer des ressources et d'attribuer les responsabilités, en matière de déjudiciarisation? Ou encore, un gouvernement particulier adoptera-t-il une politique, en matière de déjudiciarisation? Est-il possible, en pratique, à quelque niveau de la planification, de faire collaborer les citoyens ou de les consulter?

Le gouvernement fédéral et les provinces et de l'expansion complexe des gouvernements. Dans certaines des principales provinces, comme l'Ontario, le partage des responsabilités entre ministères, en ce qui concerne les services policiers, judiciaires et correctionnels, constitue un défi encore plus grand, pour les responsables gouvernementaux de la planification. Les ministères ontariens s'intéressant aux politiques de justice¹⁰, à l'exception du ministère des *Consumer and Commercial Relations*, s'attendaient à dépenser près de 369 millions de dollars en 1976-1977.

L'opinion publique et à mettre à l'épreuve les répercussions de la politique en question. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il y a contribution directe à la prise des décisions afférentes aux politiques.

Le processus, relativement étroit, et reconnu comme étant difficile, de planification conjointe de l'utilisation des ressources s'est avéré beaucoup plus populaire. La chose semble se situer à un niveau légèrement inférieur à celui de l'élaboration des politiques, que les gouvernements semblent éprouver de la difficulté à partager. Même si elle s'est déclarée en faveur d'une contribution régulière et continue au niveau du Comité permanent des sous-ministres, la SCC a appuyé l'idée de consultation par le biais des groupes d'étude, comme cela s'était fait lors de l'établissement des centres résidentiels communautaires du Canada. Le succès des consultations, dit-elle, dépend de délais suffisants, d'un juste partage de l'information et de l'élaboration de recommandations préliminaires permettant un échange de vues.

Précisions au sujet de la planification

En fait, la démarcation des diverses fonctions, en matière de planification, n'existe plus. Nous sommes partis d'une situation dans laquelle il était considéré que les économistes pouvaient travailler côte à côte avec les urbanistes et les planificateurs des services sociaux et des services de santé, tout en demeurant indépendants, pour en arriver à la situation dans laquelle nous nous trouvons maintenant et qui est tout aussi extrême. L'on peut maintenant soutenir que toute planification est, et doit être, une planification sociale, parce que toute planification influe sur la population, et sur la qualité de la vie des particuliers et des familles, et qu'elle ne devrait jamais être effectuée sans que des projets sociaux fondés sur les conséquences sociales possibles ne soient pleinement arrêtés. Cette prétention peut certainement s'appliquer au problème de la pollution de l'environnement, aux services de santé, à la gestion de la structure du taux d'intérêt et à ses conséquences sur le logement des particuliers et des familles, à la planification d'une communauté ou d'un quartier dans les limites de régions urbaines déjà établies, ainsi qu'à l'expansion des régions métropolitaines au-delà des limites des centres urbains établies⁸.

La planification, au sens où l'entend Kahn⁹, est «une méthode permettant de déterminer la politique à adopter en vue d'assurer un développement équilibré et ordonné, servant les intérêts de la population d'une région donnée». Ainsi, la planification sociale exige, entre autres, «un choix d'objectifs, compte tenu des intérêts, tendances ou problèmes, des valeurs ou objectifs sociaux et de leurs implications générales».

Rose conclut que «l'organisation bénévoles peut proposer des solutions de rechange, mais la formulation stricte d'une politique menant à l'établissement de nouveaux mécanismes législatifs relève du gouvernement». Il établit une distinction claire entre les politiques et «le fait d'établir des structures ou des programmes administratifs».

La planification en matière de justice pénale

Au Canada, la planification s'avère particulièrement difficile, dans le domaine de la justice pénale. Nous avons déjà parlé du partage fondamental des compétences entre

⁹Alfred J. Kahn (cité par Rose, *ibid.*).

⁸Dr Albert Rose, *The Functional Scope of Social Planning*, Canadian Welfare, vol. 5, sept.-oct. (1975) p. 10.

Les petites organisations ont repris cette idée, en y apportant des variations. La notion d'échange mutuel d'observateurs dans l'établissement des politiques a été avancée par la Société St. Leonard du Canada. En Saskatchewan, l'idée de nouvelles structures officielles, aux fins de la planification, a été rejetée comme n'étant pas «fonctionnelle». Certaines organisations semblaient mettre l'accent sur le processus de consultation, avant l'établissement d'une politique. Ce processus vise à apprécier

Comme il en a déjà été fait mention, dans la description des relations entre les organisations non gouvernementales et les gouvernements, un certain nombre d'organisations ont soutenu qu'elles avaient le «droit» de contribuer à la planification des politiques gouvernementales. La SCC, une organisation d'envergure nationale qui a toujours mis l'accent, dans ses fonctions, sur des normes nationales et sur une perspective nationale, en ce qui concerne les services de justice pénale, est le principal

La planification

Cette déclaration de principe, même s'il s'agit peut-être d'une déclaration préliminaire, influera énormément sur le rôle éventuel des organismes traditionnels et des nouveaux organismes, ainsi que sur leurs objectifs. Elle comporte des implications importantes, destinées à éviter le chevauchement des ressources et le gaspillage d'énergies et à donner une orientation nouvelle aux organismes existants de façon à leur permettre d'œuvrer dans ce nouveau domaine. Elle exige de longs pourparlers avec les groupes non gouvernementaux du Canada et un échange très honnête au sujet de la stratégie du gouvernement fédéral, de ses aspirations et des limitations envisagées. À l'avenir, les O.N.G. devraient prendre part aux discussions au sujet des politiques gouvernementales.

Ces principes fondamentaux ont été approuvés, sur une base préliminaire, par le Centre de consultation du ministre du Solliciteur général et par le Comité de réforme du droit du ministère de la Justice, à titre de principes directeurs de leurs politiques de financement des projets expérimentaux de déjudiciarisation. Ils ont également fait l'objet de discussions avec des représentants des gouvernements de diverses provinces qui fournissent déjà un appui à des programmes parrainés conjointement avec le gouvernement fédéral, ou envisagent l'établissement de pareils programmes.

Si l'on veut assurer cette gestion communautaire, il faut, bien sûr, établir une structure qui rendra la chose possible. Les organismes existants, tels que les sociétés John Howard et Elizabeth Fry, peuvent, de fait, avoir encouragé l'organisation de projets locaux de déjudiciarisation, mais les gouvernements fédéral et provinciaux devront contribuer financièrement et autrement à l'examen et à l'élaboration de méthodes destinées à assurer la mise en œuvre des programmes locaux. Les conseils locaux de justice de la Colombie-Britannique constituent d'excellents exemples de pareil modèle. Un autre exemple, proposé en Saskatchewan, comporte l'appui d'un organisme privé en vue de placer des membres du personnel dans plusieurs communautés, ceux-ci étant chargés de catalyser et d'organiser les comités communautaires de déjudiciarisation. Enfin, citons le programme du Conseil canadien des églises, destiné à assurer la participation des églises locales.

œuvre par des organismes communautaires indépendants du système de justice pénale, la réalisation de l'objectif ultime, soit l'acceptation par la communauté de la responsabilité de mater la conduite en question, serait mal assurée. Les programmes communautaires de surveillance par le personnel des services de probation ou de l'appareil de justice pénale se prêtent mieux aux infractions graves et pourraient être considérés d'une façon plus appropriée comme des solutions de rechange à une condamnation.

Si le programme est surveillé et géré par le personnel de l'appareil de justice pénale, comme c'était bien souvent le cas pour les premiers programmes de déjudiciarisation, des problèmes de plaidoyers implicites de «culpabilité» pourraient compromettre la tenue d'un procès juste, en cas d'échec du programme. Si le programme n'était pas géré et mis en pénale.

Les programmes communautaires officiels de déjudiciarisation devraient être gérés et mis en œuvre par des organismes communautaires indépendants du système de justice

«ter» a été défini.

important, dans la détermination des rôles éventuels, l'un des principes à «expérimenten- une «définition pratique» de la déjudiciarisation a été proposée. Fait encore plus

Les provinces et d'autres personnes ont depuis lors été officiellement consultées et une étroite collaboration s'est établie entre les deux ministères»⁷.

formulées par la Commission de réforme du droit, entre autres, dans ce domaine, et aussi à encourager l'expérimentation locale en se fondant sur les propositions

général du Canada. Plus récemment, le ministre de la Justice du Canada a cherché lui approfondie a été déléguée au Centre de consultation du ministre du Solliciteur pratiques. Par la suite, la responsabilité d'encourager une expérimentation plus décidé «d'examiner la question de la déjudiciarisation et d'en étudier les implications

En 1974, le comité permanent fédéral/provincial des sous-ministres (C.P.S.M.) a

Politique éventuelle sur l'utilité des O.N.G.

établir des relations communautaires différentes.

s'agit de résoudre un problème avant qu'il soit porté à l'attention des autorités, devront

discrétionnaire avant qu'une décision soit prise en justice. D'autres encore, pour qui il

avocats du ministère public et la magistrature, lesquels peuvent exercer leur pouvoir

décisions dans les phases initiales du processus de justice pénale, soit la police, les

devront établir de nouvelles relations avec ceux qui sont chargés de prendre des

leur mode et structure d'organisation, et changer l'attitude de leur personnel. D'autres

Certains devront effectuer des modifications importantes dans leurs services, et dans

organismes veulent consacrer certaines de leurs propres ressources à pareilles activités.

une concentration plus forte de ressources dans ces domaines généraux. De nombreux

d'activités les intéressent de plus en plus. Ils croient que leurs communautés appuieront

l'emprisonnement», de «déjudiciarisation» et de «prévention». Tous ces secteurs

très à travers le Canada tendent à confondre les notions de «solutions de rechange à

reconnaissons simplement que les groupes communautaires que nous avons rencon-

probablement pour effet de ralentir l'adoption d'une politique à ce sujet. Nous

l'expérience américaine. Nous ne voulons pas prendre part à ce débat, car cela aurait

pratique de la déjudiciarisation au Canada, étant donné que cette notion nous vient de

Nous sommes au courant des longues discussions au sujet d'une définition

Problèmes de définition

encourager les projets de déjudiciarisation devront donc être plus tangibles.

utiles, ou là où ils préféreraient entreprendre leurs activités. Les incitants destinés à

doivent aller là où est l'argent, et non nécessairement là où ils pourraient être les plus

étapes de pareil processus. Par conséquent, s'ils veulent survivre, les organismes

²La Société John Howard de l'Île de Vancouver—Mémoire
 Le Centre de consultation, du ministère du Solliciteur général, devrait avoir une liste exacte de leur

Les groupes communautaires peuvent reconnaître qu'il soit nécessaire de consacrer des ressources aux projets de déjudiciarisation pour les jeunes. Mais ils comprennent mal que peu de ressources soient disponibles en vue de permettre le développement à l'intention de nombreux adultes qui ont, de toute évidence, besoin de services communautaires, au lieu du processus de justice pénale. De l'avis de certains groupes, les fonds mis à la disposition des groupes communautaires sont simplement consacrés dans une trop grande proportion à des projets concernant les dernières étapes du processus de justice pénale, plutôt qu'à des projets concernant les premières

comme un autre obstacle ennuyeux à l'essor de la déjudiciarisation.
 provinciaux est une source de frustration. La rigidité des compétences est considérée
 tion de principe sur la déjudiciarisation n'ait été faite par les gouvernements fédéral ou
 d'importants investissements dans ce domaine d'activités. Le fait qu'aucune déclara-
 notion de déjudiciarisation au niveau fédéral ne correspond pas au besoin
 financement, tels que «l'expérimentation», «l'innovation», et la définition étroite de la
 frustration, et ce, pour plusieurs raisons. L'application de critères rigides de
 Mais les groupes communautaires ont également un certain sentiment de
 ment avec la Commission de réforme du droit du Canada.

Un petit nombre d'organismes traditionnels ont entrepris avec succès des projets
 de déjudiciarisation à l'intention des adultes; d'autres projets pour adultes ont été
 établis par de nouveaux groupes⁶. D'autres organisations traditionnelles, telles que la
 Société John Howard de l'Ontario, travaillent, depuis 1974, à promouvoir la
 compréhension de cette notion au moyen de séminaires publics entrepris conjointe-
 ment avec la Commission de réforme du droit du Canada.

A travers le Canada, un certain nombre de groupes non gouvernementaux ont
 manifesté un vif intérêt à l'égard de la notion de déjudiciarisation et se sont montrés
 favorables à cette notion. Ils prévoyaient jouer un rôle actif dans «la déjudiciarisation
 avant le procès, dans la diffusion de cette notion dans le public et dans la recherche
 d'une meilleure compréhension publique». Un groupe a proposé que les services de
 déjudiciarisation «soient exécutés, dans la mesure du possible, par les organismes
 privés avec l'appui des gouvernements»⁷. Le *Labrador Legal Services* a parlé de son
 intention d'établir un projet de déjudiciarisation qui «engloberait les concepts de cours
 de la paix (chez les Indiens) et de conseils des anciens (chez les Inuit)».

Attitudes des groupes non gouvernementaux à l'égard de la déjudiciarisation

Peu de représentants, gouvernementaux ou autres, ont parlé de «monopole» des
 rôles. Toutefois, nombreux sont ceux qui ont soutenu que les services de déjudicari-
 sation doivent logiquement relever d'organismes et de groupes communautaires
 indépendants du gouvernement.

La déjudiciarisation

groupes non gouvernementaux, à moins qu'ils n'aient eux aussi succombé aux
 conditions rigides de la méthodologie bureaucratique.

A coup sûr, les groupes communautaires considèrent que la défense d'une cause et la réforme, visant à changer le statu quo, font naturellement partie des fonctions des

Certains éléments indiquent que les plaidoyers s'attènuent, lorsqu'il est nécessaire de maintenir des relations de travail. Certains gouvernements «qualifient» ceux qui défendent une cause «d'importuns». Plus il y a de plaidoyers, plus la réaction des fonctionnaires gouvernementaux est forte. Bien sûr, la critique irraisonnable suscite la forte réaction gouvernementale qu'elle mérite. Si l'individu ou l'organisation a déjà établi sa crédibilité auprès du gouvernement, il lui est alors possible de défendre fermement sa cause. Dans la mesure où la défense d'une cause laisse entendre le partage ou le renversement du pouvoir décisionnel, elle va directement à l'encontre du processus bureaucratique et du professionnalisme, qui renforcent fréquemment le caractère exclusif du processus décisionnel. Par conséquent, il est certain que ce sera là une source de tension, destructrice ou créatrice. Certains éléments montrent également que les organismes non gouvernementaux protègent, en défendant une cause, des clients individuels contre les conséquences juridiques de leur conduite. Or, c'est là une source véritable de ressentiment pour les gouvernements.

Réactions du gouvernement à l'égard du rôle de défenseur

Les organisations désirent «plaider» en faveur de ce qui, à leurs yeux, constitue un changement progressiste. Elles considèrent que c'est là une responsabilité non gouvernementale. Certaines craignent que pareille critique influera sur leurs relations de travail avec les gouvernements, mais rien n'indique que le fait de formuler une critique influe sur l'appui financier fourni par un gouvernement. De fait, un ou deux groupes communautaires pensent que le gouvernement devrait financer ses propres critiques indépendantes. D'autres doutent du bien-fondé de pareille vue; ils estiment que les réformateurs ou les défenseurs d'une cause, pour être véritablement indépendants, devraient financer leur propre «opposition». À cet égard, il est intéressant de noter que les organisations non gouvernementales des Pays-Bas sont des critiques vigoureux du gouvernement, tout en étant pleinement financées par celui-ci.

Généralement parlant, les organismes communautaires, en particulier ceux qui disposent de ressources spéciales, veulent se charger de surveiller et de critiquer les gouvernements, et d'effectuer une action sociale auprès de ceux-ci. À cette fin, la plupart des organisations se fondent sur l'expérience qu'elles ont acquise à l'occasion de la prestation de leurs services. De fait, selon certaines organisations, les idées de réforme qui ne découlent pas d'une expérience pratique ne valent pas grand-chose. Comme le montrent les nouveaux groupes de promotion personnelle, ou plus précisément, les organisations autochtones, le plaider ou la défense d'une cause, en matière de justice pénale, est associé à l'objectif ou au but d'exercer des pouvoirs plus étendus, relativement à la prise de décisions qui influent sur eux à titre d'individus.

L'expression «plaider» ou «défense d'une cause» est habituellement associée au fait de plaider une cause pour le compte d'un individu ou d'un groupe, ou de plaider sa propre cause individuellement ou en groupe. Ce terme laisse entendre un aspect contradictoire, critique, réformiste. En ce sens, une organisation peut se charger de plaider ou de défendre une cause. Pareille tâche peut être déléguée à l'organisation, particulièrement s'il s'agit d'une organisation traditionnelle représentant des individus ou un ensemble de membres.

canadiennes à l'automne 1976, à l'intention des églises et groupes d'étude. Le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie s'est chargé de la rédaction de ces documents, avec l'appui financier du gouvernement et d'une fondation.

Il n'existe aucune entente, à travers le Canada, au sujet de la question de savoir si l'éducation du public devrait relever exclusivement d'organisations non gouvernementales ou d'organisations gouvernementales. L'on s'entend pour dire que ce devrait être une priorité, que ce devrait être une réalité, et qu'elle devrait être fondée sur des faits et pouvoir être donnée au niveau local.

Comme l'affirme la SCC «le meilleur moyen d'éducation du public consiste probablement à participer directement à la vie d'un organisme privé, c'est-à-dire soit à son action, soit comme membre de son conseil d'administration».

Étant donné que cette association est d'envergure nationale, il importe d'examiner en détail les commentaires qu'elle a formulés devant nous au sujet de l'éducation du public:

Educacion du public

La nécessité d'éduquer le public en ce qui concerne la justice criminelle est généralement reconnue au Canada et de nombreux ministères et organismes privés font œuvre d'éducation du public. Cependant, il ne se recueille pas de renseignements sur les programmes réalisés, il ne s'opère pas de coordination entre ces programmes et il ne s'échange pas de renseignements sur ce qu'il faut enseigner au public ni sur les méthodes d'éducation du public qui se révèlent les plus efficaces.

Trois mesures s'imposent pour remédier à la situation:

a) réunion de renseignements sur les programmes d'éducation du public en matière de justice criminelle qui existent au Canada;

b) pratique par tous les éléments intéressés d'une planification conjointe;

c) adoption par chaque ministère et chaque organisme des responsabilités d'éducation du public qui leur sont attribuées par la planification conjointe.

Il faut un centre national de renseignements sur l'éducation du public en matière de justice criminelle afin d'assurer l'exercice de ces fonctions et d'autres fonctions connexes.

RECOMMANDATION 5

Il est recommandé d'établir, sous les auspices de la Société canadienne de criminologie et avec un financement initial assuré par le gouvernement du Canada, un centre national de renseignements sur l'éducation du public en matière de justice criminelle. Une fois établi, le centre devrait chercher à obtenir des fonds de sources diverses.

Plaidoyer ou défense d'une «cause»

Lors de nos rencontres avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales, nous avons pu constater un désir apparent de changement, mais, en même temps, un sentiment de pessimisme à cet égard. Et ce, malgré l'existence, dans la société canadienne actuelle, de nombreux mécanismes destinés à faire reconnaître les droits des particuliers, ou à les rétablir, s'ils n'ont pas été respectés. L'existence de nouveaux types d'appel, de groupes de «défense» et des protecteurs du citoyen ne semble pas avoir diminué le sentiment d'impuissance et d'aliénation de certains individus et de certains groupes. De nombreux changements se sont de fait produits, dans le système de justice pénale; ces changements semblent à leur tour avoir ouvert de nouveaux horizons pour les réformateurs.

fossé entre les différents groupes, comme l'a appris le groupe d'étude à l'occasion du compte rendu du décès d'une femme autochtone à Vanderhoof, Colombie-Britan-

nique.

Certains organismes communautaires doivent faire face à la forte réticence, sinon à l'hostilité, de la communauté, dans la prestation de leurs services. Ces organisations n'ont ni le temps ni les renseignements nécessaires en vue de répondre à ces maux. Comme les planificateurs de maisons de correction, certaines organisations communautaires, les résidences communautaires pour délinquants en particulier, ont fait l'expérience de la force de la résistance organisée des citoyens. Seules quelques organisations indépendantes du gouvernement déclarent que l'une de leurs principales fonctions est d'éduquer le public ou la communauté. De l'avis de ces groupes, les organisations indépendantes du gouvernement sont celles qui sont le plus en mesure d'accomplir cette tâche, pourvu que le gouvernement collabore avec elles. Elles ont la capacité d'accorder à ce type de service communautaire l'importance qu'il requiert, mais elles ne disposent pas des ressources nécessaires à cette fin.

Les organisations non gouvernementales tendent à soutenir qu'il est difficile pour les gouvernements d'éduquer le public parce que, comme le dit la Société canadienne de criminologie, «les sources privées jouissent d'une plus grande crédibilité auprès du public». D'autre part, les gouvernements semblent ne pas vouloir s'engager à financer pareille activité ou les organisations qui fournissent pareil service.

Une organisation a énoncé comme suit l'un de ses objectifs³:

Nous croyons qu'il est essentiel de reconnaître et d'appuyer d'une manière permanente le rôle important et précieux que jouent les services bénévoles qui s'intéressent à la justice criminelle lorsqu'il s'agit de favoriser la participation des citoyens, de réaliser des programmes d'éducation du public et d'encourager l'examen public et la critique responsable du système de la justice criminelle. Le Rapport Ouhmet note l'importance de ces aspects du travail des services bénévoles. Les services de l'État ne sont pas en mesure de réaliser des programmes impartiaux d'éducation du public ni de favoriser l'examen et la critique nécessaires de leurs programmes par le public.

À cette fin, il importe d'avoir à sa disposition des renseignements précis, de choisir les groupes d'individus à éduquer et de voir à ce que les citoyens entreprennent certaines activités.

Les groupes communautaires canadiens qui travaillent actuellement dans ce domaine important sont isolés les uns des autres et des gouvernements. Ils rejettent les programmes d'éducation du gouvernement qui paraissent servir davantage aux fins de «relations publiques». Ils éprouvent tous de la difficulté à obtenir des renseignements précis leur permettant de combattre les préjugés. Ils constatent la nécessité d'effectuer des efforts particuliers auprès des moyens d'information et de groupes communautaires précis, y compris les enfants d'âge scolaire. Même si le Canada est entré dans une ère technologique, certaines régions ne disposent pas de ces installations technologiques. Les programmes d'éducation devront donc être conçus de façon à les rejoindre également.

Certains innovations majeures apparaissent actuellement au Canada. Citons entre autres l'ensemble de documents intitulé «*Alternatives*»⁴, publié par les Églises

³ La Société John Howard de l'Île de Vancouver — Mémoire.
⁴ Disponible à «*Alternatives*», 404 Jarvis Street, Toronto.

Le fait que les moyens d'information déforment constamment les «événements» et les problèmes du secteur de la justice pénale peut contribuer à creuser davantage le

nécessaires.

Toutes les organisations non gouvernementales, quels que soient leurs intérêts, semblent partager avec les gouvernements la conviction que rien de ce qu'elles veulent faire ne peut être accompli, si le public en général ne comprend pas mieux et plus clairement leurs objectifs. Les débats, au Parlement et dans les moyens d'information, au sujet de la peine de mort, montrent l'ampleur du conflit, dans l'attitude du public. Des programmes d'éducation du public, de nature critique, fondés sur des faits, et visant à changer, non à enflammer, l'attitude du public, s'avèrent grandement

Educación du public

Comme de nombreux chercheurs et gestionnaires gouvernementaux, le groupe d'étude peut faire preuve d'un scepticisme sain, au sujet des limites de la recherche et de l'évaluation. Le Canada manque de chercheurs compétents et des postes demeurent vacants, comme l'a appris le groupe d'étude. On n'attache pas suffisamment d'importance à l'évaluation sur le terrain, chose qui doit aider les gestionnaires financiers des gouvernements à vaincre leur réticence à engager des fonds, s'ils ne sont pas en mesure d'apprécier les risques en jeu.

Le même sentiment existe à l'égard des subventions de projet accordées à la condition qu'une évaluation suffisante du mérite du projet soit effectuée, soit du point de vue des coûts, soit du point de vue de l'observation d'un ensemble de normes. Ceux qui exigent pareille évaluation devraient fournir les ressources requises aux fins de l'évaluation au lieu d'invoquer ce motif en vue d'empêcher certains groupes d'obtenir une subvention. Ce sont principalement les petits groupes communautaires, les nouveaux groupes et les groupes de promotion personnelle qui font face à ce problème très grave.

Le groupe d'étude a également appris d'une façon certaine que les groupes autochtones du Canada pensent avoir fait l'objet de «recherches trop nombreuses»; à leur avis, si des recherches doivent être effectuées sur des groupes particuliers, ceux-ci devraient prendre part à la planification initiale.

La capacité d'effectuer des recherches en ce domaine est négligée depuis fort longtemps au Canada. De nombreuses organisations ne relevant pas du gouvernement ont lutté en vue d'acquiescer pareille capacité. Elles étaient heureuses de voir les gouvernements recruter du personnel de recherche. Elles veulent maintenant partager les services de ce personnel. Elles veulent en connaître davantage au sujet de ses priorités et de ses conclusions. Elles hésitent à voir tous les chercheurs du Canada graviter vers le gouvernement.

Afin d'aider à établir l'association entre les secteurs public et privé et à garder objective la recherche sur la justice criminelle, chaque gouvernement devrait accepter la création d'un comité consultatif de la recherche comprenant des représentants du secteur privé et des organismes privés.

Le gouvernement devrait participer au budget principal de ces installations. Ce soutien devrait revêtir la forme d'un engagement. Il est difficile de suggérer un montant précis, mais une somme de 1 % de toutes les dépenses affectées à la justice criminelle cadrerait avec les recommandations formulées dans d'autres domaines.

INTÉRÊTS ET PROBLÈMES PARTICULIERS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Recherche et évaluation

Le groupe d'étude est uniquement en mesure de formuler des commentaires généraux, en ce qui concerne la recherche et l'évaluation, et d'étayer les problèmes qui lui ont été signalés dans ces deux domaines.

Les organismes, à travers le Canada, s'inquiètent du fait que très peu de recherches sont effectuées dans le secteur non gouvernemental en général, et que les organisations de ce secteur n'ont, à l'heure actuelle, ni la capacité ni les ressources voulues en vue d'effectuer des recherches ou des évaluations personnelles. De plus, les recherches qui pourraient avoir un effet sur leurs services ne sont pas facilement mises à leur disposition. Les organisations non gouvernementales voudraient également collaborer avec les gouvernements en vue de déterminer quelles recherches devraient venir en priorité; elles veulent également que les résultats des recherches qui les concernent soient plus facilement mis à leur disposition. À cet égard, les organisations gouvernementales ont besoin de renseignements au sujet des recherches et évaluations de programme existantes, de façon à ce qu'elles puissent apprendre quelque chose à partir des données existantes. Un groupe a préconisé la formation d'un conseil de recherche indépendant du gouvernement en vue de «coordonner les études et les évaluations du système de justice pénale».

On demande aux groupes non gouvernementaux «d'innover» et «d'expérimenter», s'ils veulent continuer d'exister et de jouer un rôle à l'avenir. D'autre part, dans bien des cas, ils ne disposent pas des ressources fondamentales nécessaires en vue de se tenir au courant des résultats de recherches et ne sont pas en mesure de savoir ce que l'on entend par «innovation».

La Société canadienne de criminologie² fait des remarques très précieuses au sujet de la question des recherches:

La recherche coûte tellement cher que seul le gouvernement peut bien la financer. Le gouvernement est donc en mesure de déterminer les priorités en matière de recherche. Une association des secteurs public et privé est donc essentielle pour maintenir l'objectivité dans la recherche.

Le gouvernement devrait se charger directement de certains aspects de la recherche tels que la collecte de statistiques. Il vaut mieux que ce soit les universités ou d'autres centres de recherche privés qui s'occupent des autres aspects. La recherche évaluative portant sur le fonctionnement des organismes ou des programmes publics ou privés a particulièrement besoin de l'objectivité du chercheur indépendant.

Le gouvernement devrait reconnaître la nécessité d'installations de recherche indépendantes et contribuer à leur financement. Le financement qui ne vient que du subventionnement de travaux particuliers est aléatoire; outre ces subventions, le

¹ La Société John Howard de l'Ontario – Mémoire.
² Société canadienne de criminologie – Mémoire.

Peu d'éléments indiquent que les usagers de ces services, soit les anciens détenus, soient utilisés à titre de volontaires. Le plus souvent, ils sont recrutés à titre d'employés. Toutefois, certains détenus sont utilisés pour faire du bénévolat dans la communauté. Nous présumons que le fait que durant les dix ou vingt dernières années, les organisations ont mis l'accent sur les normes professionnelles, sur la formation de spécialistes de la justice pénale, ainsi que sur leur expansion, doit avoir engendré une forte réticence à l'égard des volontaires. Nous présumons également que des efforts sont faits en vue de donner aux volontaires un caractère professionnel, de façon à être en mesure de les « mater ». Il faudra peut-être du temps avant de pouvoir revenir à un équilibre souhaitable entre le volontariat et le professionnalisme, équilibre permettant à la communauté de montrer son intérêt et de prouver qu'elle est disposée à assumer pleinement ses responsabilités.

Malgré un professionnalisme bien établi en ce domaine, nous n'avons pas rencontré les tensions que nous avions prévues entre les volontaires et les professionnels. Comme l'ont laissé entendre certaines gens, les planificateurs supérieurs de politiques des organisations gouvernementales ou autres semblent s'être engagés à rechercher une meilleure participation bénévole. Ce sont les cadres intermédiaires ou les professionnels dont l'existence professionnelle est menacée qui offrent le plus de réticence. De toute évidence, la plupart des organisations se préoccupent des normes dans l'utilisation des volontaires. Certaines organisations qui en ont les moyens ont affecté des coordonnateurs au recrutement, à la formation, à l'attribution des responsabilités et à la surveillance.

Volontaires et professionnels

Les programmes gouvernementaux de volontaires qui se sont développés si fructueusement depuis cinq ans au Canada semblent de fait viser à l'enrichissement des programmes et à une prise publique de conscience, plutôt qu'aux changements qu'il conviendrait d'apporter au système. Dans certains de ces programmes, les volontaires semblent déjà avoir acquis certains « traits professionnels », et la gestion semble être d'un type bureaucratique. Il est peut-être temps de chercher graduellement, et sur une base coopérative, à s'assurer de nouveau la participation de volontaires communautaires, et de fournir aux O.N.G. des ressources humaines suffisantes, de façon à ce qu'ils soient en mesure d'utiliser les volontaires d'une façon efficace, comme l'ont déjà montré certains gouvernements.

Le contrôle des volontaires par les gouvernements comporte des dangers apparemment, mais il existe d'autre part une question aussi importante, dans le contexte canadien, à savoir, la raison pour laquelle il est nécessaire pour certains gouvernements de prendre une initiative si générale en vue d'encourager le volontariat. Les organisations non gouvernementales n'ont-elles plus le désir et la capacité d'accomplir cette tâche, pour laquelle elles semblent avoir une aptitude naturelle, et qui leur appartient traditionnellement?

accorder plus d'importance à la participation des volontaires à l'élaboration de solutions de rechange à la détention des jeunes délinquants, par opposition au travail auprès des jeunes délinquants qui sont détenus».

professionnels. Ainsi, le *Labrador Legal Services*⁶ espère fournir des services de «counselling, d'orientation et de surveillance aux délinquants autochtones (Indiens et Inuit) (par l'intermédiaire d'un corps de citoyens bénévoles)». Le *Native Counselling Services of Alberta*⁷ parle d'un «chevauchement» dans l'utilisation de «professionnels hautement compétents»... «prenant part à des services dont pourraient s'occuper aussi bien des para-professionnels ou des «profanes» ayant la formation requise».

Selon un autre groupe, le gouvernement ne peut tout simplement pas servir de véhicule, aux fins de la participation bénévole.

Mais dans l'étude Gandy⁸, récemment publiée, l'auteur signale que les volontaires des organisations communautaires ont tendance à être trop «homogènes». Il recommande d'effectuer le recrutement à l'extérieur des organisations communautaires existantes, de façon à obtenir un meilleur échantillonnage de volontaires.

Certains groupes non gouvernementaux appuient l'expansion des ressources auxiliaires en personnel bénévole, dans leurs propres organismes, en vue d'obtenir un groupe mieux informé de citoyens et de rétablir l'équilibre avec le secteur professionnel. Mais ils s'attendent à ce que certains de leurs volontaires s'intéressent éventuellement à l'action sociale et à la critique sociale. En ce sens, ils ont des réserves à apporter au sujet du recrutement de volontaires, organisés et surveillés sous l'égide du gouvernement:

Dans la province d'Ontario, le ministère des Services correctionnels comprend une direction du bénévolat qui a pour mandat de recruter des citoyens aux fins de la prestation de services bénévoles aux délinquants. Évidemment, rien n'empêche qu'un ministère gouvernemental fournisse aux citoyens les encouragements et les moyens qu'il faut pour que ceux-ci déploient une activité bénévole. Cependant, cette méthode comporte l'inconvénient des exigences fondamentales que possèdent les administrations publiques en matière de loyauté et de protection du système. Ainsi, le bénévolat est absorbé par le gouvernement et perd son pouvoir de critiquer le système efficacement et de travailler à la solution des problèmes identifiés par la communauté plutôt que les problèmes identifiés par les fonctionnaires⁹.

Volontaires et organisations gouvernementales

D'autres critiques des gouvernements ont également exprimé ces inquiétudes, d'une façon plus explicite. Parlant des programmes de volontaires destinés aux jeunes délinquants, Schwartz¹⁰ critique le fait qu'en ayant recours aux volontaires, les organisations gouvernementales accordent la priorité à «l'enrichissement des programmes». «Ces volontaires sont utilisés en vue d'étayer et d'enrichir les programmes de probation et de libération conditionnelle, de détention et d'institutionnalisation». Selon Schwartz, ces efforts bénévoles «maintiennent le statu quo». «Il faudrait

⁶ *The Labrador Legal Services* – Mémoire.

⁷ *The Native Counselling Services of Alberta* – Mémoire.

⁸ Dr. John M. Gandy, *Volunteers and Volunteer Programmes in Selected Adult Correctional Institutions*, faculté des sciences sociales, université de Toronto, janvier 1976. Voir également, Revue canadienne de criminologie, vol. 119, n° 1, janvier 1977.

⁹ La Société John Howard de l'Ontario – Mémoire.

¹⁰ Ira Schwartz, *Child Advocacy and Systems Change – New Roles for Volunteers*, Voluntary Action Quarterly, automne 1976.

Volontaires et organismes non gouvernementaux

Certains organismes relativement nouveaux partent, d'une façon passablement délibérée, de l'hypothèse que les profanes peuvent faire un meilleur travail que les

ments conscients de l'ampleur de leurs fonctions. Les gouvernements tireront nettement profit d'une meilleure participation bénévoles. Plus de gens seront disponibles en vue de «servir» ou de «donner» pour le bien commun. C'est là une façon d'encourager les particuliers à être de bons citoyens, et d'évoluer vers une société plus démocratique et soucieuse du bien d'autrui. Les volontaires peuvent contribuer à régler des confrontations qui peuvent être difficiles. Les volontaires apportent des vues diverses dans le système de justice pénale, lesquelles peuvent assurer un système plus ouvert. La présence d'un volontaire peut réduire la manipulation et l'abus des individus soumis au contrôle gouvernemental. Par leur présence, les volontaires peuvent exposer calmement les abus individuels qu'ils constatent, d'une façon plus informée, particulièrement s'ils sont vigilants et pleins-ments conscients de l'ampleur de leurs fonctions.

En ce qui concerne les programmes pénitentiaires en particulier, l'on pense que le contact avec un volontaire est plus véritablement humain, qu'il suscite des rapports de confiance et que c'est là une solution à l'isolement. Certains organismes communautaires croient que le volontaire informé facilite l'action sociale. En plus de rendre les services plus humains, le volontaire, estime-t-on, assure un certain contrôle et un certain équilibre dans un système qui peut être, et est parfois, oppressif. Peu d'organismes ont affirmé, prétention que l'on entend si souvent ailleurs, que les volontaires peuvent être utilisés en vue de régler les problèmes de restrictions budgétaires.

Peu d'organismes non gouvernementaux ont affirmé que le fait d'avoir recours à des volontaires entraîne une diminution du coût des services. Ils considèrent que c'est là un avantage distinct pour les clients, qui se voient accorder plus de temps et plus d'attention personnelle que ceux que les professionnels pourraient leur accorder. D'autre part, ils croient que le citoyen bénévole en vient à mieux comprendre les problèmes, du fait d'une expérience directe. L'organisme communautaire tire lui aussi profit du recours aux volontaires. A longue échéance, les gouvernements en tireront également profit, car les citoyens seront plus compréhensifs et favorables, et seront en mesure d'assumer des responsabilités plus lourdes.

Avantages découlant du recours à des volontaires

1. Etablissement de lignes de conduite, gestion, collecte de fonds.
2. Consultation et conseils spéciaux.
3. Education du public dans les communautés; recherches et présentation d'exposés, en matière de réforme.
4. Tâches au sein des services directs: visites des tribunaux, appui familial, assistance individuelle, surveillance et assistance aux individus soumis à la probation ou à une libération conditionnelle, collaboration aux programmes.
5. Collaboration aux services.
6. Assesseurs non juristes auprès des tribunaux.

Un organisme qui a formulé des commentaires devant le groupe d'étude qu'à l'heure actuelle, il compte 250 membres bénévoles de conseil d'administration, 300 volontaires s'occupant des programmes et 55 professionnels³. L'inventaire des services dressé dans la région de Toronto comporte peut-être des lacunes très sérieuses, du point de vue de la qualité et de la quantité des données recueillies, mais il révèle néanmoins qu'à Toronto, à peu près 1000 volontaires prennent part aux activités de cinquante-huit organismes œuvrant dans le domaine de la justice pénale⁴.

Malheureusement, il n'existe aucune estimation approximative du volume des activités bénévoles au sein des services de justice pénale du Canada. Fox⁵ fait mention de la nomination officielle de coordonnateurs provinciaux de personnel en Colombie-Britannique et en Ontario, ainsi que du recours à des coordonnateurs locaux en Saskatchewan et au Manitoba. Il parle également des tentatives effectuées en vue d'établir un centre national d'information au Canada, à l'intention de ceux qui participent au «mouvement bénévole dans le domaine correctionnel».

En Ontario, le ministère des services correctionnels a, au cours des quelques dernières années, établi un programme général de volontaires: il utilise des volontaires dans ses services de probation pour les adultes et pour les jeunes, dans ses programmes d'école de formation, ainsi que dans les établissements pour adultes. Ce ministère affirme que plus de 3200 volontaires participent à ses programmes. Certains, mais l'on ignore combien, sont directement recrutés par le ministère et surveillés par le personnel de celui-ci. Certains sont recrutés et surveillés par des organisations indépendantes. L'essor de la participation bénévole en Ontario se manifeste également par le fait que quatre fonctionnaires à plein temps ont été affectés à un service organisé de ce ministère, à cette fin, et que d'autres fonctionnaires ont été chargés d'assurer à temps partiel la coordination.

Rôle des volontaires

La plupart des organisations communautaires rencontrées par le groupe d'étude n'ont pas parlé en détail de leurs programmes de volontaires, mais il est évident que l'on fait de nouveau appel à des volontaires en vue d'accomplir une variété de tâches, que les activités bénévoles se font de nouveau accorder beaucoup d'importance et que l'on cherche à établir un meilleur équilibre entre les volontaires et les professionnels. Toutefois, certains organismes non gouvernementaux restreignent encore leurs volontaires à des fonctions au sein de leur conseil d'administration et ne les font pas participer aux services directs.

Les descriptions générales de fonctions ne reflètent pas véritablement la gamme des responsabilités assumées par des volontaires, mais ceux-ci semblent néanmoins être actifs dans les domaines suivants:

³Mémoire de la Société John Howard de l'Ontario.

⁴Groupe de travail de l'Ontario (document préliminaire).

⁵R.E. Fox, *Volunteers and Corrections – Some Idle Thoughts* (document non publié).

voir le chapitre 13 sur la participation des citoyens dans le système de justice pénale.

sociaux.

Le groupe d'étude constate qu'à l'heure actuelle, les organismes communautaires semblent vouloir combler de nouveaux défis plus importants aux volontaires, prestation de services directs de concert avec les professionnels, et établissement de politiques pour ces derniers. Cette tendance vient tout juste d'apparaître. Certains organismes communautaires s'y opposent, ainsi que certains gouvernements et certains professionnels. Cette tendance coïncide avec un désenclavement croissant au sujet des résultats qu'apportent les efforts professionnels et avec une réaction contre le caractère professionnel exclusif des organisations. Elle est apparue en même temps que des groupes de citoyens et des groupes de promotion personnelle reconnaissant leurs propres compétences. Elle apparaît à un moment où plus de gens expriment le besoin de se montrer utiles, pour occuper leurs heures de loisirs plus nombreuses et lutter contre l'apathie qu'ils constatent autour d'eux, relativement à de graves problèmes sociaux.

les gens qui avaient besoin d'aide.

La majorité des organisations qui ont été créées dans les communautés canadiennes en vue d'œuvrer dans le domaine de la justice pénale se sont surtout préoccupées de fournir une assistance quelconque. Au départ, il s'agissait d'un mouvement de volontaires. La plupart des organisations ont d'abord fait appel à des volontaires, puis, au fur et à mesure de leur développement, et dans la mesure où elles en avaient les moyens, elles ont cherché à recruter des professionnels, lorsqu'elles ont constaté que leur tâche était trop complexe et prenait trop de temps. Mais au cours des années 50 et 60 particulièrement, les organismes communautaires œuvrant dans le domaine de la correction et de la justice pénale ont commencé à se servir de leurs volontaires à titre de conseillers, de membres de conseil d'administration et de planificateurs des politiques, les volontaires n'avaient qu'un contact direct limité avec

et guidant ce processus, et comme le rendant plus responsable.

Alors, fins de notre discussion, nous voulons établir une distinction entre les remarques que nous ferons au sujet des volontaires et celles que nous ferons au sujet des problèmes que pose la «participation des citoyens» dans le système de justice pénale. Les volontaires sont essentiels, si l'on veut assurer la participation des citoyens, mais le fait, pour une personne, de faire du volontariat, ne la porte pas nécessairement à épouser la cause de la «participation des citoyens» au sens où nous l'entendons. Dans le contexte actuel, les volontaires sont considérés comme contribuant principalement au *processus d'élaboration*, qui fait partie de l'ensemble du processus de justice pénale. Au contraire, la «participation des citoyens» est considérée comme modifiant et guidant ce processus, et comme le rendant plus responsable.

appel à des volontaires. Nous pouvons uniquement donner nos impressions au sujet de la participation benévole à travers le Canada. Nous recommandons que les volontaires aident de bien des façons aux organisations non gouvernementales, ainsi qu'aux gouvernementales. Les diverses organisations perçoivent différemment la valeur des volontaires dans le domaine de la justice pénale. Il se peut que les gouvernementaux ne leur accordent pas la même valeur que les groupes non gouvernementaux.

VOLONTARIAT – PROFESSIONNALISME

Comme le signale Nova Carter¹ dans une récente étude, les activités bénévoles, au Canada, mettent en cause « beaucoup plus de Canadiens que prévu ». « Un peu plus de la moitié des Canadiens s'adonnent à une forme quelconque de bénévolat ou d'œuvre de bienfaisance ». L'échantillonage des services sociaux canadiens effectué par Carter révèle qu'un grand nombre de volontaires sont utilisés dans le domaine « correctionnel ».

Bien sûr, la participation des volontaires a toujours été vitale dans les organismes non gouvernementaux. Peu nombreux sont les organismes qui réussissent à s'établir, sans les efforts fournis et la préparation effectuée pendant des mois et des mois par des volontaires, même si, en dernier ressort, leurs services sont peut-être assurés par des professionnels. Presque invariablement, les organisations non gouvernementales, dans le domaine de la justice pénale, sont au départ créées par des citoyens intéressés. Elles s'associent de plein gré en vue d'étudier un besoin particulier évident. Si elles s'engagent à répondre à ce besoin, elles organisent leurs activités, sous une forme ou une autre. Puis, elles prennent elles-mêmes des mesures précises, ou elles ont recours aux services d'autres personnes à cette fin. Généralement parlant, ces dernières sont considérées comme des « professionnels », même si elles ont peut-être des connaissances et compétences passablement différentes.

Définitions*

« *Le volontariat* » est le fait pour une personne de s'offrir, par suite d'un intérêt ou de la conviction que nous avons tous des responsabilités envers autrui dans la communauté.

« *Les volontaires* » sont des gens qui s'engagent, donnent leur temps, leurs idées, leurs ressources, leurs connaissances et compétences à des organisations de leur choix, sans être rémunérés.

« *Les professionnels* » sont des personnes rémunérées en vue d'accomplir une tâche particulière. Pareilles personnes ont été éduquées, formées et préparées en vue d'accomplir cette tâche. Elles mettent en application des connaissances spéciales, sinon exclusives, dans l'accomplissement de leur tâche, et elles sont souvent régies par un code d'éthique.

Tendances générales, relativement à l'utilisation des volontaires, dans le domaine de la justice pénale

Au départ, le groupe d'étude n'avait pas précisément l'intention de déterminer jusqu'à quel point les organismes non gouvernementaux ou les gouvernements font

¹Nova Carter, *Volunteers, The Untapped Potential*, Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1975.

*Pour plus de commodité, les définitions, déjà énoncées dans le chapitre 4, sont reprises ici.

Un seul groupe communautaire indirectement en cause, le *Black United Front* de Halifax, a été identifié comme fournissant des services aux délinquants.

C'est là un fait surprenant, compte tenu des nouveaux problèmes, particulièrement à Toronto, que suscitent les relations entre les minorités visibles et la police. Il est bien possible que ces problèmes soient trop récents pour que des solutions organisées aient été envisagées par les personnes qui sont en cause dans le système existant. Il serait préférable de croire que la formation de groupes tels que le *Liaison Group on Law Enforcement and Race Relations* de Toronto¹⁶, qui doit créer des comités témoins sur l'application de la loi et les relations raciales dans plusieurs arrondissements de police de cette ville, suscitera des réactions communautaires très différentes.

à une organisation de ce genre, le X-KALAY OF B.C., est cité dans le *Vancouver Province*¹³.

Le modèle des groupes de promotion personnelle va à l'encontre du «modèle médical» professionnel de nombreux organismes communautaires. Or, ce dernier modèle n'est pas compatible avec l'idée que le consommateur peut avoir raison, ou qu'il peut régler ses problèmes avec l'aide de ses semblables ou du groupe socio-économique auquel il appartient.

Malgré leur petit nombre et leurs graves problèmes de survivance, le groupe d'étude a rencontré des représentants de ce type d'organisation, qui ont déjà montré leurs compétences en matière d'organisation, leur préoccupation au sujet des normes, leur détermination à travailler avec le reste de la communauté et qui font preuve d'une imagination incroyable dans leurs programmes.

Les besoins des groupes de promotion personnelle

Mais certains semblent exiger, et certains ont demandé, l'appui d'organismes traditionnels, ou d'autres, en vue de les aider à acquérir des compétences en matière de financement, à devenir indépendants et à se faire reconnaître par les fonctionnaires gouvernementaux et par «l'établissement». Ils ont besoin de tous les outils nécessaires, aux fins d'un effort individuel et d'un développement personnel constructifs. Ils ont besoin d'un type particulier d'appui en vue de «prendre des risques», appui qui n'est pas facilement fourni à des gens auxquels la communauté «ne pouvait pas faire confiance» antérieurement.

Certaines de ces organisations, comme le FORTUNE SOCIETY¹⁴ de Toronto, s'intéressent principalement aux problèmes particuliers que pose le placement d'anciens détenus.

D'autres, comme «OPERATION SPRINGBOARD»¹⁵, également de Toronto, fournissent un service précis: ils s'occupent d'assurer le transport des membres d'une famille qui veulent visiter un détenant dans un établissement éloigné. Cette organisation fournit également des services de «counseling», de placement et d'appui familial aux détenus intéressés. Naturellement, ces services découlent du service fondamental initialement entrepris par l'organisation. Mais sans aucun doute, cette expansion des services fournis tient au sentiment que les organismes non gouvernementaux établis ne fournissent pas de services appropriés, ne sont pas suffisamment flexibles, comprennent mal les besoins des détenus et ne peuvent pas s'identifier à ceux-ci.

Trois exemples très différents d'organisations de promotion personnelle, X-KALAY OF MANITOBA, LET'S FACE IT de Moncton, Nouveau-Brunswick, et LE TREMPLIN de Montréal, sont donnés à l'appendice A.

Les groupes minoritaires visibles

Le groupe d'étude a obtenu peu de renseignements au sujet du degré de participation d'autres groupes minoritaires visibles, dans le système de justice pénale.

¹³Voir l'appendice A.

¹⁴Voir l'appendice A.

¹⁵Voir l'appendice A.

Au Canada, dans les programmes pénitentiaires, les groupes de promotion personnelle, tels que les A.A., ont toujours eu une influence et une utilité importantes. Mais l'idée de former des groupements d'anciens détenus ou de détenus, aux fins de la création d'une organisation d'entraide, n'a acquis une certaine importance qu'au cours des dix dernières années, au Canada.

Certains organismes traditionnels ont déjà essayé de former des groupes d'anciens détenus, dans le cadre de leurs propres programmes, mais ces groupes ont toujours eu une existence relativement brève¹². Plus récemment, certains groupes se sont dissous par suite de problèmes financiers. De nombreux organismes communautaires traditionnels recrutent maintenant d'anciens détenus au lieu de gaspiller leur temps à former des groupes externes.

Au Canada, les entreprises de promotion personnelle les plus fructueuses sont celles qui sont encouragées par des organisations existantes, mais qui se sont établies en dehors des organisations traditionnelles. De même, les entreprises qui se sont établies d'elles-mêmes, mais qui ont par la suite noué des liens avec la communauté en général, et ont obtenu son appui, semblent avoir acquis une certaine stabilité.

Au Canada, la tendance à la promotion personnelle parmi les délinquants a accompagné un mouvement similaire, parmi les économiquement faibles, ainsi que le mouvement de reconnaissance des droits des détenus. Elle a été influencée par des mouvements similaires, aux États-Unis, où des organisations telles que le *Fortune Society* et le *Seventh Step Society* et des idées de vie communautaire comme *Synanon* ont initialement fait leur apparition.

Au Canada, dans le domaine de la justice pénale, il est très difficile de trouver des organisations visant strictement à la promotion personnelle. Elles semblent toutes avoir recours, d'une façon ou d'une autre, à de «non délinquants» de la communauté, en vue de se faire conseiller, appuyer et orienter. Mais la promotion personnelle se voit néanmoins accorder une importance primordiale. En effet, les anciens détenus sont ceux qui sont le plus en mesure de s'aider les uns les autres, parce qu'ils comprennent leurs expériences mutuelles. Ils parlent le même langage. Les professionnels ne sont d'un abord difficile et se montrent trop cliniques et détachés. Les professionnels ne sont pas engagés. Ce sont des bourgeois qui profitent de la misère des pauvres. Ils ne sont pas présents, lorsqu'il y a une crise, car les crises se produisent habituellement au milieu de la nuit, et non aux heures d'affaires.

Problèmes des groupes de promotion personnelle — Reconnaissance et acceptation

Le problème majeur des groupes de promotion personnelle est celui de se faire reconnaître et accepter par la communauté en général, et d'une façon différente, par les organismes établis. À défaut de ce faire, leurs chances de recevoir un appui uniforme des gouvernements sont minimes. Par conséquent, ils sont constamment en danger, et vivent, comme de nombreux groupes de ce genre, au jour le jour, et en comptant sur la direction personnelle solide de particuliers. Ils semblent être habitués à prendre des risques que les organismes conventionnels ne prennent pas. Un exemple du sort réservé

¹² Les sociétés John Howard de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario ont toutes eu des programmes de ce genre.

Certains ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des problèmes de viol, d'attentat à la pudeur et de voies de fait dont sont victimes les femmes dans les régions éloignées du Canada. Dans certaines régions, les femmes autochtones n'ont personne à qui s'adresser, sauf à la prison, pour se faire protéger.

La réaction des femmes aux problèmes féminins semble être plus vitale que jamais dans certaines parties du Canada. Les solutions apportées semblent être moins bureaucratiques, même si certains nouveaux organismes ont trop cherché à assumer un aspect professionnel.

Les organisations féminines, particulièrement celles qui viennent d'être créées, font face à des problèmes identiques: financièrement instable, défaut de reconnaître les nouveaux problèmes, tendance à croire que tous les problèmes féminins sont les mêmes. Certains services de secours, tels que «Nellie's» à Toronto, travaillent dans des conditions épouvantables, du fait de leur surpeuplement et du manque de personnel. A certains égards, les relations des organisations féminines avec la police sont tout à fait différentes. La police en a besoin aux fins de renvois de cas dont elle peut difficilement s'occuper. Au niveau de la police, les efforts de déjudiciarisation avec l'aide des services communautaires rencontrent une réticence beaucoup moins forte, dans le cas des femmes que dans celui des hommes. Mais cela ne veut pas dire que les services communautaires peuvent se charger de toute la gamme des problèmes féminins.

Les organisations féminines font face à des problèmes à peu près semblables, en ce qui concerne leur budget et les mesures qu'elles ont l'intention de prendre en vue de s'attaquer à des problèmes qui, selon elles, vont en augmentant. Elles semblent coopérer plus facilement que certaines autres organisations. Mais certaines veulent conserver une forte indépendance, dans leurs tactiques et leur façon d'aborder les gouvernements en vue de se faire financer.

Groupes de promotion personnelle

La notion

Le recours à la notion «promotion personnelle», dans le règlement de problèmes psychologiques ou sociaux, n'est pas un phénomène récent. Cette notion existe depuis longtemps en Grande-Bretagne et en Europe, particulièrement en ce qui concerne les handicapés et les cas d'aliénation mentale. Le groupe que la plupart des Canadiens connaissent le mieux, les A.A., a été formé au cours des années 30, aux États-Unis, il a pour objectif de faciliter les rencontres entre d'anciens alcooliques et les individus qui sont aux prises avec un problème identique, en vue d'aider ces derniers.

Les groupes de promotion personnelle des années 50 et du début des années 60 s'intéressaient à des problèmes communs concernant le bien-être, les droits de l'homme, la pauvreté, le logement et l'éducation. Apparemment, les groupes de promotion personnelle seraient formés par des individus qui ont des problèmes communs, en vue de réagir contre le sentiment d'aliénation et d'isolement qu'engendre une société technologique. Il s'agit également d'une réaction contre les professionnels et les organismes professionnels avec lesquels il est difficile, sinon impossible, de s'identifier. Enfin, pareils groupes seraient créés par suite du besoin d'avoir l'appui de ses semblables, à défaut de l'appui de la cellule familiale traditionnelle.

comprendre. En effet, comme le signale le Rapport du Comité consultatif national sur la femme délinquante, récemment publié, «les jeunes gens tendent à participer davantage à des activités criminelles». L'un des membres de ce comité s'inquiète également du nombre croissant de femmes accusées d'une infraction criminelle, nombre qui «augmente proportionnellement beaucoup plus rapidement que dans le cas des hommes». Il est également possible de constater un accroissement du nombre d'infractions perpétrées par des femmes «traditionnellement considérées comme étant propres aux hommes (voies de fait, vol et vol par effraction)»¹¹.

Étant donné que, de toute évidence, certains gouvernements accordent une importance bien faible aux services destinés aux femmes, les membres du groupe d'étude se demandent si le système de justice pénale ne serait pas trop dominé et contrôlé par des hommes.

Mais, dans certains centres urbains, l'attitude à l'égard des problèmes des femmes aux prises avec le système de justice pénale semble changer. L'importance accordée à la condition et aux droits de la femme semble s'accompagner d'un nouveau genre de réaction et de la création de nouveaux organismes, dans certaines régions du Canada. Ces groupes s'intéressent à certains des problèmes féminins dont les organisations traditionnelles avaient déjà remarqué l'existence. Mais ils ont découvert de nouveaux problèmes, ou peut-être des problèmes qui avaient toujours existé, mais qui n'avaient jamais encore été reconnus. La création de services entraîne peut-être l'identification de nouveaux problèmes.

En 1977, à travers le Canada, il y a peu près cinquante organisations féminines offrant une gamme de services judiciaires ou résidentiels, s'occupant de déjudiciarisation ou du «counselling» et exploitant des centres de dépannage et des foyers de secours. D'autres organisations, particulièrement dans les communautés autochtones, s'intéressent, dans le cadre de leurs activités, à la prévention et aux abus commis dans le système de justice pénale, et effectuent des visites dans les établissements. Indépendamment des associations féminines autochtones formées dans les pénitenciers, il ne semble y avoir aucun groupe de promotion personnelle à l'intention des femmes qui ont fait un séjour en prison. Certaines organisations, comme le *Anduhyan House* pour femmes autochtones, à Toronto, visent l'ensemble de la population autochtone, y compris les femmes qui ont enfreint la loi.

Il y a eu un accroissement marqué du nombre d'installations résidentielles pour femmes à travers le Canada*. Dans certaines grandes villes, de nouveaux problèmes et de nouvelles solutions ont fait leur apparition. Citons entre autres les centres de secours pour les victimes de viol. D'autre part, le nombre de femmes victimes d'abus, de voies de fait et de vexations, dans leurs rapports avec les hommes, irait en augmentant. De plus en plus de femmes constatent d'elles-mêmes, ou par l'intermédiaire d'autres personnes, qu'elles ont besoin d'un abri et de la protection fournie par des organisations telles que «Nellie's», à Toronto, et ce, particulièrement lorsque cette protection ne peut apparemment pas être assurée par les tribunaux de la famille ou fournie par les services de police.

¹¹Canada, Solliciteur général, Pénitenciers, Rapport du Comité consultatif national sur la femme délinquante, Ottawa, printemps 1977.

*Le Comité consultatif national souligne que les solutions de rechange existant dans la communauté sont «très limitées», en ce qui concerne la plupart des femmes qui viennent en contact avec la loi.

Ces sociétés ont toujours eu une aptitude incomparable à critiquer les gouvernements, tout en travaillant ensemble et avec les gouvernements. À l'heure actuelle, elles semblent être aussi en mesure qu'auparavant de maintenir leur autonomie, tout en s'identifiant les unes aux autres dans une «cause commune».

De nos jours, treize sociétés Elizabeth Fry existent dans diverses régions du Canada, et plusieurs d'entre elles sont membres d'une association nationale, nouvellement formée. Les services de ces sociétés ne s'adressent pas uniquement aux adultes; en effet, elles s'intéressent également au travail judiciaire, aux services résidentiels, aux services pénitentiaires, à l'action sociale, à l'éducation du public, à l'aide aux épouses, ainsi qu'aux programmes de foyers de groupe et au «counselling».

Les services destinés aux femmes ont expérimenté un mouvement similaire, sinon aussi étendu, s'éloignant des modèles des organismes «établis» tels que le Elizabeth Fry. À travers le Canada, il existe actuellement plusieurs services pour femmes, en particulier, des résidences comme *Street Haven* ou *Sancia Maria House*. A Halifax, UNISON⁹ est un exemple d'une organisation formée en 1974, qui s'intéresse aux services d'assistance, à une action sociale solide et au développement communautaire.

Tendances criminelles chez les femmes

Les membres du groupe d'étude ont été frappés par le fait que personne n'avait soulevé devant eux la question des femmes délinquantes, du moins dans certaines parties du Canada. Relativement peu d'organisations ont présenté un exposé sur le cas des femmes. Dans les discussions que nous avons eues avec certains ministères gouvernementaux, certains fonctionnaires semblaient nier ou ne pas reconnaître que les femmes qui enfreignent la loi posent un problème.

Selon une analyse des tendances criminelles au Canada¹⁰, il y a eu des changements importants, dans la proportion de femmes canadiennes accusées d'infractions, comparativement à la proportion d'hommes accusés d'infractions.

En 1964, le rapport entre le nombre de femmes accusées (d'une infraction quelconque) et le nombre d'hommes accusés était de 1 sur 1; or, en 1974, le rapport était de 1 sur 9; on peut donc dire que les femmes représentaient 8% de l'ensemble des personnes accusées en 1964, et 10,3% en 1974.

Ces mêmes études montrent que les modèles d'infraction sont en voie de transformation. La proportion de femmes accusées d'une infraction violente: meurtre, infractions d'ordre sexuel, blessures corporelles, vol et voies de fait, a changé par rapport aux hommes. En 1964, le rapport était de 1 sur 21, et en 1973, de 1 sur 12. Des changements encore plus importants se sont manifestés, relativement aux infractions portant sur les biens. Plus de 9000 femmes (pas nécessairement des femmes différentes) ont été admises dans les maisons de correction du Canada en 1973. De plus, le nombre de femmes condamnées au pénitencier a considérablement augmenté depuis 1970.

Dans certaines régions du Canada, il semble exister un contentement injustifié au sujet de l'opportunité de services destinés aux femmes; c'est là une chose difficile à

⁹Voir l'appendice A.

¹⁰Canada, Solliciteur général, *Recent Statistics in Criminal Justice in Canada*, p. 42 (non daté).

communautés autochtones isolées du Labrador ont été soumises à des changements considérables. Le taux de chômage augmente rapidement, de même que le taux de consommation d'alcool, de mortalité et de criminalité. En vue de remédier à cette situation critique, ces communautés doivent s'attaquer à leurs problèmes. Comment une communauté faisait l'expérience d'une désintégration économique et sociale rapide pour-elle rédiger des mémoires officiels, et les présenter, avec données à l'appui, aux bureaux régionaux appropriés? Le fait qu'il lui est difficile de rédiger un mémoire en vue de se faire financer devrait-il l'empêcher d'obtenir les fonds disponibles? La plupart des organismes gouvernementaux ne sont pas penchés sur la question. Quelques programmes, comme le programme national sur l'abus de l'alcool par les autochtones, ont mis des conseillers régionaux à la disposition des groupes privés, en vue de les aider à rédiger leurs mémoires?

Malgré ces programmes, les différentes régions ne répondent pas toutes de la même façon à des besoins évidents. Ainsi, dans les territoires du Nord-ouest, comme dans les autres régions où les communautés autochtones sont grandement dispersées, des sommes particulières doivent être prévues, dans les projets de conseillers auprès des tribunaux, aux fins du transport, de la formation du personnel et de programmes destinés à sensibiliser le personnel des services de justice pénale non autochtone.

Le groupe d'étude a constaté l'existence des besoins suivants, auxquels les gouvernements, tant provinciaux que fédéral, devraient consacrer certaines sommes.

1. Donner une éducation spéciale au personnel du système de justice pénale, et l'amener à prendre conscience de la culture autochtone, de façon à réduire les vexations et la mésestime, et ce, particulièrement au niveau de la police locale.
2. Accorder plus d'importance aux programmes de déjudiciarisation et de prévention.
3. Accroître le nombre de conseillers autochtones auprès des tribunaux qui doivent se prononcer sur un grand nombre d'affaires impliquant des autochtones.

4. Accroître le personnel de liaison autochtone, et lui fournir des ressources auxiliaires suffisantes, dans les établissements où il y a beaucoup d'autochtones.
5. Prévoir l'allocation de sommes particulières, sur une base *continue*, aux fins de la formation de «patrouilles de rue»⁸ destinées à assurer le secours dans les villes.
6. Se montrer flexible, relativement aux qualités exigées du personnel, aux conditions de financement et aux comptes rendus des nouveaux projets entrepris par des autochtones.

Organismes d'assistance aux femmes

Jadis, au Canada, la seule organisation établie en vue de venir en aide aux femmes délinquantes était la Société Elizabeth Fry. Initialement, des sociétés indépendantes avaient été créées à Kingston, Toronto et Vancouver. Ces sociétés ont toujours eu des membres vigoureux et actifs, et ont été les premières à avoir recours à des volontaires en vue d'établir leurs lignes de conduite et d'assumer des fonctions, au sein des services fournis.

⁷Jefferson, op. cit.

⁸Les «patrouilles de rue» sont effectuées par des autochtones dans certaines régions où il existe un risque grave de décès attribuable au froid et ou à la consommation excessive d'alcool. Elles sont essentiellement destinées à assurer la protection et éviter d'avoir recours à la police.

L'effet des différentes façons d'aborder la question du financement sur le secteur autochtone

Jefferson donne ensuite des exemples précis des obstacles pratiques que les organisations autochtones doivent franchir en vue d'obtenir des fonds et des difficultés qu'éprouvent ces groupes à démontrer le mérite de leur cause de façon à convaincre les fonctionnaires gouvernementaux :

Certaines provinces et certains territoires fournissent un appui financier particulier aux groupes autochtones s'intéressant aux problèmes de justice pénale; d'autres préfèrent fournir un appui financier au moyen de programmes généraux; certains fournissent un appui financier très limité pour toute participation communautaire. La plupart des capitaux proviennent des programmes de partage des coûts entre les deux niveaux de gouvernement; ce type de financement est souvent limité aux projets témoins, où le financement continu est pour le moins précaire.

Toutefois, les gouvernements semblent réellement prendre conscience du rôle valable que jouent les groupes autochtones dans le domaine de la justice pénale. Le secteur autochtone est habituellement considéré comme étant plus aisé que le gouvernement à fournir des services efficaces aux autochtones, particulièrement dans le domaine de la prévention et du «counselling».

Les gouvernements n'ont jamais arrêté un arrangement d'ensemble à l'égard du financement des projets autochtones ayant trait à la justice pénale. À ce problème vient s'ajouter le fait que les politiques sont quelque peu contradictoires.

Le secteur autochtone doit examiner minutieusement la composition de ses conseils, et la terminologie employée dans ses propositions, et se demander à quels ministères et gouvernements il convient de s'adresser. Ainsi, les conseils de financement ont à l'occasion été modifiés de façon à exclure les Indiens sans statut et les Métis, en vue de pouvoir bénéficier des subventions fédérales du programme national sur l'abus de l'alcool par les autochtones. Très souvent, pour un seul projet, plusieurs mémoires doivent être rédigés, en vue de répondre aux critères de chaque programme possible de financement. Si un appui financier multiple est fourni, l'organisation doit souvent présenter ou fournir plusieurs évaluations de programme par année.

Le groupe de service autochtone est souvent obligé de fournir des statistiques concernant ses besoins, là où il y a peu de données, ou encore, là où il n'y en a pas. Ainsi, le *Allied Indian and Métis Society* (A.I.M.S.) de l'Ontario s'intéresse à l'établissement d'une maison autochtone de transition en Ontario. Pendant deux ans, il a tenté d'établir un C.R.C. à Kingston, mais il s'est fait dire que le ministre du Solliciteur général avait décidé que pareille maison n'était pas nécessaire à Kingston. Puis, il a envisagé d'établir un C.R.C. autochtone à Toronto. Le A.I.M.S. doit maintenant fournir des renseignements sur le nombre de détenus autochtones des maisons fédérales et provinciales de correction qui sont intéressés à avoir pareille installation et sur le moment auquel ils en auraient besoin, et doit dire pour combien de temps. Le Service des libérations conditionnelles ne lui a versé aucune somme en vue de l'aider dans sa tâche. Pareilles exigences statistiques ne empêchent souvent les groupes communautaires autochtones qui ne sont pas en mesure d'effectuer des recherches, d'obtenir les capitaux nécessaires. De plus, les sommes et le temps requis, aux fins de la préparation des données, sont souvent considérables.

Les communautés autochtones qui ont le plus besoin de programmes communautaires sont souvent celles qui sont le moins en mesure d'obtenir des fonds. Citons entre autres le cas des autochtones du Labrador. Au cours des quatre ou cinq dernières années, des

Jefferson, op. cit.

ce domaine; ils accordent des subventions selon le mérite de chaque demande; même à l'intérieur des ministères, la façon d'aborder cette question est variable, si l'on compare, par exemple, la façon du Centre de consultation et celle du Service canadien des pénitenciers, au sein du ministère du Solliciteur général.

En particulier, la nature particulière et unique en son genre des problèmes autochtones et des responsabilités autochtones, relativement aux solutions à apporter, se reflète dans les vues exprimées par le «*Native Counselling Services of Alberta*» :

Compte tenu du degré de participation au système de justice pénale, la population autochtone de l'Alberta représente un cas unique. Pour changer la situation, il faut apporter des solutions uniques. Le système actuel ne fonctionne pas très bien; or, la population autochtone de l'Alberta croit tenir la clé du succès. Mais il faudra se servir de la population et des programmes autochtones à toutes les étapes du système de justice pénale, et consulter la population autochtone en vue de se faire une idée de ses problèmes.³

Le problème du financement des programmes autochtones est très bien énoncé dans l'exposé que le *Native Council of Canada* a présentée à la conférence ministérielle de 1975:

Lors de leurs rencontres avec la population autochtone à travers le Canada, les membres du groupe d'étude se sont fait confirmer la plupart de ces vues fondamentales. Au Canada, un nombre particulièrement élevé de Canadiens autochtones sont aux prises avec le système de justice pénale.

Depuis plusieurs années, l'on assiste à une accélération marquée des programmes destinés aux autochtones et dirigés par des autochtones; pour leur part, les gouvernements ont établi de nombreuses sources de financement dans de nombreux ministères et organismes gouvernementaux. Mais comme Jefferson⁵ le signale, «il devient évident que le gouvernement n'a pas encore trouvé de solution uniforme et logique».

Puis, Jefferson traite de la façon dont le gouvernement aborde la question du financement et des conséquences qui en découlent pour le secteur autochtone:

Comme le montre le programme national sur l'abus de l'alcool par les autochtones, certains fonds sont exclusivement mis à la disposition d'un secteur de la population autochtone. Selon d'autres programmes, seules les organisations autochtones représentent les intérêts de tous les groupes autochtones; les programmes des conseils autochtones sont financés; la politique tribunaux en constitue un exemple. D'autres ministères n'ont aucune politique établie en

³ Jefferson, op. cit.
⁴ Jefferson, op. cit.
⁵ Jefferson, op. cit.

GROUPE PARTICULIERS

Les autochtones

En vue d'apprécier la nature particulière des problèmes des autochtones dans le système de justice pénale du Canada, nous avons dû nous pencher sur les principes directeurs adoptés par les ministères fédéraux et provinciaux, lors d'une conférence tenue à Edmonton en février 1975, ainsi que sur les positions claires des autochtones eux-mêmes.

1. Les autochtones devraient prendre une part active à la planification et à la mise en œuvre des services d'ordre judiciaire qui leur sont destinés.
2. Les collectivités autochtones devraient assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne la prestation de services judiciaires aux autochtones.
3. Le personnel non autochtone du régime de justice pénale chargé d'assurer des services aux autochtones devrait être tenu de s'inscrire à un programme quelconque de perfectionnement qui leur ferait mieux connaître les besoins et les aspirations des autochtones.
4. Il faut recruter un plus grand nombre d'autochtones et leur assurer une formation leur permettant d'occuper n'importe quel poste à l'intérieur du régime de justice pénale.
5. Il faut encourager l'utilisation d'un personnel autochtone auxiliaire dans l'ensemble du régime de justice pénale.
6. Dans le domaine de la planification des politiques et de l'élaboration des programmes, il faudrait insister davantage sur la prévention, la déjudiciarisation, l'élaboration de solutions de rechange à l'emprisonnement et la protection des jeunes¹.

Cette conférence, et de nombreuses déclarations officielles faites par des organismes autochtones, représentant des Indiens, de plein droit ou non, des Métis et des Inuit, montrent clairement que les autochtones sont particulièrement aptes à travailler avec les délinquants autochtones et que les autochtones veulent obtenir le contrôle et assumer des responsabilités plus importantes à l'égard des services de justice pénale fournis à leurs gens. Il existe deux vues:

On ne saurait se montrer sensible aux besoins des autochtones simplement en recrutant des conseillers autochtones auprès des tribunaux et des policiers spéciaux; il faut absolument que les gens et les communautés contrôlent les institutions et organismes auxquels ce personnel est affecté.

Le système des maisons de transition devrait être utilisé à titre de solution de rechange à l'emprisonnement, dans tous les cas où la chose est possible, et des efforts devraient être faits en vue d'établir des maisons autochtones de transition, avec un personnel autochtone compétent, en vue de s'occuper des problèmes particuliers aux autochtones. Il ne s'agit pas de faire du favoritisme, et les dispositions «particulières» que nous proposons ici n'encouragent pas le favoritisme, mais il s'agit plutôt d'un système différent destiné à des gens qui sont différents et pour lesquels le système habituel s'est avéré inefficace.

Canada, Solliciteur général, *Les Autochtones et la justice*, Ottawa, 1975, p. 42.

Christine Jefferson, *Analysis of Materials and Funding Programs for Native Organizations*, (document préliminaire rédigé pour le groupe d'étude). Tous les renvois se rapportent à ce document.

moins se fonder sur le programme des conseillers autochtones auprès des tribunaux, programme entretenu par le ministère de la Justice, comme modèle indiquant la façon de procéder en vue de fournir les ressources financières là où elles sont requises.

Alberta, Solliciteur général: «Guidelines For Development: Community Residential Centres».

ZZeitoun, op. cit., p. 7.

Dans le domaine de la justice, il y a plusieurs précédents favorisant des arrangements financiers qui influeront directement sur l'aptitude des organisations communautaires à participer et à aider. Dans les études et les projets, il existe de nombreux exemples de partage des coûts, mais les gouvernements devraient néan-

Partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces

La question de la mesure dans laquelle ce genre de coopération existe en pratique, et celle de la nécessité apparente, pour les O.N.G., de s'adresser simultanément à de nombreux ministères et organismes gouvernementaux, en vue de leur demander des subventions, soulèvent des problèmes très sérieux.

Ce service du ministère du Solliciteur général a été établi en vue d'encourager les changements et de s'occuper de la déjudiciarisation, de la prévention du crime, des projets témoins et des services autochtones. C'est également une source de financement. Il s'est en partie chargé de voir à ce que les propositions communautaires aient reçu l'appui et l'approbation de la province concernée. Il tente également de se tenir au courant des autres sources fédérales de financement, comme la Justice, la Main-d'œuvre et la Santé et le bien-être, sources qui sont, ou devraient être, utilisées aux fins d'un appui financier.

Centre de consultation

Il existe actuellement une politique fédérale selon laquelle «le ministère du Solliciteur général soutiendra, de concert avec les gouvernements provinciaux et les organismes privés d'assistance sociale, les efforts visant le fonctionnement efficace et l'expansion de toute une gamme de C.R.C., ceci afin de permettre à certains délinquants en puissance et à d'autres personnes coupables d'infractions moins graves d'être aidés dans la communauté»². Dans le même domaine, un exemple pratique de coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces est celui du Comité d'accréditation fédéral/provincial établi pour les centres résidentiels communautaires de l'Alberta³. Toutefois, il est curieux de voir un nouveau mécanisme, qui s'intéresse aux services des O.N.G. d'une façon directe, ne pas tenir compte de la représentation de ce secteur, et ce, malgré l'idée «d'association» dont il est question dans la politique.

Elaboration des politiques fédérales/provinciales

Une perte plus subtile est la perte de la tolérance de la communauté, laquelle est essentielle dans des programmes de ce genre, tant pour les délinquants peu dangereux que pour ceux qui peuvent l'être. Les groupes non gouvernementaux pensent qu'en ce domaine, ils peuvent apporter une contribution utile et concrète à la planification et à l'établissement des priorités.

particulièrement évidente en ce qui concerne l'établissement de services résidentiels, la concurrence, dans certaines régions, en vue d'utiliser les installations d'organisations non gouvernementales. De fait, des stimulants financiers ont été utilisés en vue d'encourager une orientation des installations d'un type de programme à un autre.

aux pourparlers, elles devront accepter le fait que des responsabilités convenues, dont elles ne sont pas maîtres, détermineront et dicteront peut-être bien la nature de leur évolution.

Les gouvernements fédéral et provinciaux entrent dans une nouvelle ère de coopération commune, de négociation commune et de planification commune. Plusieurs mécanismes ont été mis en branle en vue d'encourager cette coopération. Des comités conjoints de travail étudient tranquillement des problèmes communs. Des comités régionaux conjoints tentent de planifier quelque peu les services correctionnels sur une base régionale. Un certain partage des installations s'est effectué. Le comité permanent des sous-ministres peut très bien repenser un nouveau partage des responsabilités. Les organismes non gouvernementaux semblent appuyer cette façon de procéder et cette coopération.

Dans l'intérêt de l'équité parmi les services de justice pénale au Canada, nous appuyons ce genre de coopération. Ce qui gêne les organisations non gouvernementales, c'est la question de savoir jusqu'à quel point ces comités peuvent demeurer sensibles à leurs besoins et aux besoins des communautés, particulièrement si les groupes non gouvernementaux ne peuvent participer que d'une façon restreinte à pareil processus.

Ainsi, les O.N.G. se demandent comment ils peuvent assurer une certaine équité dans l'établissement des services non gouvernementaux et dans l'appui fourni à ces services à travers le pays. Ils constatent des réactions différentes et inégales d'une province à l'autre, ainsi que des divergences de philosophie entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Dans le domaine de la justice pénale, le ministère fédéral du Solliciteur général a au cours des dix dernières années, pris un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer les normes à travers le Canada. Il a encouragé les changements dans certaines provinces. Dans d'autres provinces, ayant des normes traditionnellement élevées, aucun changement n'était nécessaire. Dans une certaine mesure, cette initiative fédérale a encouragé les O.N.G. à s'adresser au gouvernement en cause, aux fins d'un appui financier. Certains ont entrete nu de faux espoirs. Dans certains cas, de mauvaises priorités ont été adoptées. Dans le cas de certaines organisations, des services à court terme ont été établis en vue de répondre aux priorités politiques, et ce, particulièrement parmi les programmes autochtones.

Le gouvernement fédéral a clairement encouragé certaines provinces à améliorer leurs services. Certaines de ces provinces ont commencé à faire appel à des experts au lieu d'utiliser les ressources déjà disponibles dans la communauté. Le fait qu'il est plus rapide et plus simple d'établir des services de cette façon n'est pas de nature à rassurer les groupes de citoyens, qui considèrent qu'en agissant de la sorte, on enlève certaines responsabilités à la communauté.

Il existe d'autres exemples importants d'initiatives fédérales qui ont eu un effet négatif sur les responsabilités provinciales, et, partant, sur la capacité, pour les groupes communautaires, de se montrer utiles. Les deux niveaux de gouvernement ont commencé à utiliser les installations communautaires, parce qu'ils font tous deux face à un problème de surpeuplement et de coût des maisons de correction. Mais leurs initiatives n'ont pas toujours été planifiées ou coordonnées. D'où, et la chose est

RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Attitudes des O.N.G. à l'égard des gouvernements fédéral et provinciaux

Il est recommandé que tous les échelons de gouvernement établissent, en collaboration avec les organismes privés, des lignes directrices et coordonnent leur politique de financement. Il faudrait concevoir un répertoire général du type de financement disponible, des critères d'admissibilité et de l'organisme, de la direction, de la division et du ministère concernés et mettre ce répertoire à la disposition de chaque organisme privé du pays¹.

Au Canada, les gouvernements municipaux ont toujours entretenu d'importantes relations avec les organisations non gouvernementales, mais dans bien des cas, ils servent uniquement de moyen en vue d'obtenir des fonds des niveaux supérieurs de gouvernement. Ce sont les gouvernements fédéral et provinciaux qui contrôlent la disponibilité des fonds de financement servant de source pénale, à l'exception possible des services policiers de certaines provinces.

Les O.N.G. sont souvent pris entre ces deux puissants groupes. Certains O.N.G. aimeraient pouvoir traiter avec une seule source, chose qui semble être un rêve irréalisable. D'autres aimeraient encore pouvoir établir des relations avec Ottawa lorsque les choses vont mal et que les gouvernements provinciaux refusent de les aider. Certains trouvent qu'il est plus facile de communiquer avec les gouvernements provinciaux, en matière de financement, parce que ces derniers comprennent mieux la situation. Certains, pour une variété de raisons, ont leur programme à des sources fédérales de financement. Ils réagissent avec vigueur contre les gouvernements provinciaux qui ne sont pas disposés à prendre en main l'appui de programmes élaborés conjointement avec les ministères fédéraux. D'autres sont simplement déçues par le labyrinthe de programmes gouvernementaux, particulièrement au niveau fédéral, qui ne semblent avoir aucun rapport avec les programmes provinciaux.

Dans un mémoire présenté au groupe d'étude, il est souligné que dans le cas des libérés conditionnels qui demeurent sous la juridiction du fédéral, les services sociaux dont ils ont besoin devraient être financés par celui-ci, même si strictement parlant, les services sociaux relèvent des provinces. Un ou deux O.N.G. aimeraient que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de forcer les gouvernements provinciaux à coopérer avec les organismes non gouvernementaux.

L'influence des gouvernements fédéral/provinciaux

De toute évidence, l'avenir des O.N.G. du Canada dépendra de l'établissement de relations, souvent délicates, entre les provinces et le gouvernement fédéral et ses organismes. Les divers gouvernements du Canada sont encore à la recherche d'une façon de déterminer les responsabilités à long terme, en matière de justice pénale, dans les limites du partage des responsabilités fixées par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Tant que les organisations non gouvernementales ne participeront pas

¹SCC, mémoire, p. 25.

financier à l'extérieur du gouvernement, mais un seul organisme a tenté de traduire cette idée en une formule précise¹⁴.

L'effet des modèles de financement sur le gouvernement

Les représentants gouvernementaux ont continuellement soutenu qu'il fallait trouver de nouvelles raisons de convaincre les gestionnaires financiers des gouvernements du mérite des organismes communautaires. La multiplicité des demandes financières les frustrant. Ils sont à la recherche de critères de financement et mettent parfois en application pareils critères. Ils insistent fréquemment sur le fait qu'à l'avenir, le financement sera accordé selon que le service en cause est efficace, au point de vue des coûts; les normes de service et l'accréditation de ceux qui font une demande de financement entreront également en ligne de compte.

Le financement selon les besoins

Si l'on considère l'interaction entre les gouvernements et les organismes non gouvernementaux, on a l'impression que les besoins auxquels il importe de répondre sont peu connus, ou même qu'ils ne sont pas véritablement connus, et qu'il y a peu ou même aucune véritable entente à ce sujet. Les organisations des deux secteurs tendent à identifier les besoins isolément les uns des autres. Trop fréquemment, il n'y a pas d'évaluation commune; bien plus la communauté, ou l'usager, n'ont même pas eu l'occasion de dire quelle est leur perception des besoins.

Le partage de ressources limitées

Toutefois, certains éléments tendent à démontrer que le secteur gouvernemental et le secteur non gouvernemental commencent tous deux à affronter la question du partage, de la mise en commun et de la planification de l'utilisation de ressources limitées, indépendamment de leur provenance.¹⁵ En Colombie-Britannique, le groupe de travail a carrément reconnu que les ressources, dans le domaine de la justice pénale, sont généralement limitées, et que le véritable problème en est un de planification commune de l'utilisation de ressources rares. Selon un porte-parole de l'Ontario, les ressources existant dans sa communauté seraient suffisantes. Il s'agit plutôt de modifier l'ordre des priorités, puis d'effectuer un nouveau partage des responsabilités. Mais la chose devrait se faire conjointement, dans la communauté, et non isolément.

¹⁴La Société St. Leonard du Canada, mémoire présenté au groupe d'étude, déc. 1976.

¹⁵Voir les rapports suivants: groupe de travail de l'Ontario

groupe de travail de la C.-B.

groupe de travail de la Nouvelle-Ecosse

groupe de travail de la Saskatchewan

les «subventions de base» ou «de soutien». Compte tenu de la diminution des ressources non gouvernementales, les sources originales de financement de nombreuses activités d'organisme sont rapidement en voie de disparition. Ceux qui préconisent la dépendance du gouvernement, aux fins d'un appui financier, omettent de tenir compte des besoins budgétaires de base, car le régime des honoraires à l'acte ou le louage de services, sur lequel le gouvernement met l'accent, ne fait pas entrer ces exigences en ligne de compte.

Tous les organismes non gouvernementaux sont très vulnérables, dans ces conditions, mais les organismes qui ne fournissent aucun service voulu par les gouvernements, comme l'analyse des politiques, la formulation de critiques indépendantes, l'éducation du public ou les programmes de volontaires, courent un danger encore plus grave.

Les organisations non gouvernementales ont expressément demandé aux gouvernements d'aller plus loin que leur modèle de louage de services et d'employer une forme d'appui financier fondamental, en vue de payer les dépenses administratives de base que les organisations non gouvernementales doivent effectuer en vue d'assurer leur survivance. Ce n'est qu'avec ce type d'appui fondamental que les groupes non gouvernementaux seront en mesure d'établir et de fournir les services directs nécessaires.

Ce n'est qu'avec ce type de financement qu'il sera possible d'éduquer efficacement les citoyens et d'établir des programmes de participation des citoyens. Sans ce type de financement, il ne peut y avoir de secteur non gouvernemental solide.

Le problème de la dépendance du gouvernement

Les organismes communautaires fournissant des services directs ne semblent pas tous être particulièrement préoccupés par le fait qu'ils seront encore plus dépendants des gouvernements aux fins de leur financement. Certains ont exprimé l'avis qu'ils ont «droit» aux subventions gouvernementales. La plupart des petites organisations veulent simplement assurer leur stabilité financière en vue de fournir des services sur une base continue.

Un groupe de travail a exprimé l'avis qu'il faudrait s'éloigner du «modèle de dépendance» selon lequel le gouvernement fait en somme la charité aux «pauvres qui le méritent». Apparemment, c'est là une réaction contre le fait d'avoir à «demander l'aumône» aux gouvernements.

D'autre part, certains groupes non gouvernementaux croient fermement qu'une dépendance totale du gouvernement est mauvaise en principe. Ils préféreraient trouver leurs capitaux ailleurs, mais les solutions sont peu nombreuses. Idéalement, ils préféreraient être libres de contraintes, mais pratiquement parlant, la chose semble être impossible. La question de la dépendance du gouvernement est une préoccupation sérieuse pour certains groupes communautaires, particulièrement ceux qui œuvrent dans le domaine de l'action sociale, de l'éducation et de la réforme. Ils ne veulent pas être compromis dans leur rôle de critiques des gouvernements. Ils désirent maintenir leur «caractère unique», qui, selon eux, fait partie du type de services qu'ils fournissent. De nombreux organismes reconnaissent que l'idéal serait d'avoir un appui

L'exemple le plus évident est le paiement effectué pour la surveillance des libérés conditionnels.

Des problèmes précis ont été soulevés, relativement aux contrats de services concernant le nombre d'individus logés dans les centres résidentiels. Très souvent, les taux des divers gouvernements ne sont pas uniformes. Parfois, les taux quotidiens n'incluent pas le coût complet des services et des programmes y afférents. Souvent, les dépenses générales d'organisation sont payées selon la fréquence avec laquelle les gouvernements utilisent les installations résidentielles. En vue de régler ce problème, le ministre du Solliciteur général du Canada a récemment garanti un nombre minimal de renvois aux centres communautaires de libération du Canada. Dans un document récemment publié, Zeitoun¹² a défini un certain nombre de problèmes difficiles à résoudre, en ce qui concerne ce type de financement.

Subventions initiales

Des préoccupations similaires ont été exprimées au sujet de l'absence d'un modèle de financement permettant le «financement progressif»¹³ des organismes qui en sont à leurs premiers pas. Pareil type de financement pourvoierait aux besoins financiers immédiats, permettrait d'évaluer le rendement de l'organisme et lui assurerait un contrat ouvert, si les objectifs établis ou convenus étaient réalisés. De plus, un financement de ce type répondrait en partie au problème du «cercle vicieux» dans lequel se trouvent pris tant de nouveaux groupes.

Le gaspillage qu'empportent les subventions accordées pour une seule année suscite également beaucoup d'inquiétude. En effet, il est impossible d'établir un programme dans ce court laps de temps. Ce type de subvention omet de reconnaître qu'il faut une continuité, pour établir un projet, et y mettre fin, s'il s'avère inefficace. C'est là une invitation à l'échec, ainsi qu'une mauvaise utilisation de ressources minimales. Cela encourage les organismes à établir leurs services isolément, sans tenir compte des autres services existants.

Subventions de projet

Très peu de groupes non gouvernementaux ont une expérience, en matière de subventions de projet, sauf lorsqu'il s'agit de projets témoins dans le domaine de la justice pénale ou lorsqu'ils obtiennent des subventions de ministères tels que la Main-d'œuvre. Ce modèle de financement n'existe pas encore depuis assez longtemps pour avoir fourni de nombreux exemples d'organisations tentant de trouver un financement à long terme au-delà de la phase initiale. À l'heure actuelle, il semblerait que les modèles gouvernementaux de financement ne tiennent pas compte de la continuation de projets qui se sont avérés excellents.

Subventions de soutien

Le besoin qui se manifeste le plus uniformément à travers le Canada est le suivant: à savoir, donner aux politiques une orientation passablement différente, qui favorise

¹²Louis Zeitoun, «L'essor des centres résidentiels communautaires au Canada», Solliciteur général du Canada, 1976.

¹³Native Counselling Services of Alberta, mémoire.

*Pour plus de commodité, les définitions, déjà énoncées dans le chapitre 4, sont reprises ici.

La critique la plus commune est que le modèle du régime des honoraires à l'acte ou le contrat de services, si souvent utilisé et encouragé par les conseils du Trésor gouvernementaux, tend à gêner l'organisation dans la gestion de son propre programme et dans ses essais de nouveaux types de services. Ce modèle «limite» les organisations aux types de services requis par les gouvernements, services qui ne reflètent peut-être pas toujours les priorités de la communauté ou de l'organisme.

Contrats de services

Il s'agit de paiements effectués en vue d'appuyer le budget général d'une organisation, et non d'activités ou programmes précis. Ils sont destinés à permettre une organisation et une viabilité minimales. Les financiers, y compris les gouvernements, estiment qu'une organisation devrait exister dans le domaine de la justice pénale, dans l'intérêt public, et cherchent donc à la soutenir. Aucune directive n'est donnée à l'organisation concernant la façon dont l'argent doit être dépensé, mais l'on s'attend néanmoins à ce qu'il soit pleinement rendu compte des deniers publics dépensés.

«Subventions de soutien» (subventions de base)

Il s'agit de paiements effectués en vue d'appuyer les projets normalement proposés par des groupes ne dépendant pas du gouvernement. Il s'agit habituellement de projets de recherche, de projets de développement, de projets expérimentaux ou de projets de projet, compte tenu de l'état des connaissances générales, de leurs objectifs primordiaux, et de la compétence du groupe qui a proposé le projet.

«Subventions de projet»

Il s'agit de paiements effectués pour des biens et services requis par le gouvernement. Il peut s'agir d'un service personnel, d'une étude, d'une recherche, d'un projet témoin, ou de services généraux fournis aux délinquants sous la direction du gouvernement. Le gouvernement décide de retenir lui-même les services et c'est lui qui entreprend les démarches nécessaires. Les contrats concernant des services sociaux personnels stipulent habituellement des unités de service, telles qu'un certain nombre de jours de surveillance, de jours de logement ou un certain nombre d'individus auxquels s'appliquera un programme au cours d'une période donnée.

«Contrats de services» (régime des honoraires à l'acte)

En vue d'éclaircir les remarques que nous ferons dans ce chapitre et aux fins de la discussion dans le reste du rapport, nous donnons les définitions suivantes, couramment employées, en matière de financement gouvernemental:

Définitions*

Les gouvernements semblent avoir nettement abandonné ce type de financement, comme tenu de l'accroissement considérable des dépenses gouvernementales au cours des dernières années et de la nécessité de déterminer si les dépenses sont justifiables.

L'appui des groupes non gouvernementaux par le gouvernement comporte plusieurs types d'assistance — *les contributions financières directes — un statut fiscal particulier et l'aide en nature* (par exemple, l'utilisation des ressources, dans le domaine de la formation). C'est au sujet des contributions financières directes que la plupart des organisations s'inquiètent, même si elles ont également soulevé la question des autres types d'appui. Les groupes non gouvernementaux recevaient jadis un type de subvention, appelée «subvention à titre gracieux». Il s'agissait littéralement d'une subvention inconditionnelle. Il n'était pas nécessaire d'établir comment l'argent serait dépensé, mais une approbation législative ou parlementaire était nécessaire.

Effet des méthodes gouvernementales actuelles de financement

Il est également passablement évident qu'il existe un fossé, lorsqu'il s'agit pour les groupes communautaires et les gouvernements de comprendre comment les uns et les autres établissent leurs priorités et leur budget. Or, les gouvernements exigent des délais beaucoup plus longs, aux fins de la planification; cela comporte donc des restrictions, car il s'agit de définir les engagements bien longtemps avant que les dépenses soient réellement effectuées. Le «cycle budgétaire», le contexte fiscal, l'examen des programmes, l'examen effectué par le Conseil du Trésor, l'établissement d'estimations et l'adoption de ces dernières sont simplement des mécanismes que de nombreuses organisations que nous avons rencontrées à l'extérieur du gouvernement ne comprennent pas.

5. *Manque mutuel de compréhension au sujet de la planification financière*

Les groupes communautaires sans ressources, non reconnus et non acceptés dans la communauté, se trouvent pris dans un cercle vicieux. Ils doivent s'assurer un appui définitif, se faire reconnaître et accepter, montrer leur efficacité, s'ils veulent avoir leur place au soleil. Or cette place est fréquemment réservée aux organismes communautaires établis, ou aux groupes qui connaissent bien les rouages du gouvernement, en matière de subventions.

On s'est plaint à maintes reprises, devant nous, qu'aucune source gouvernementale unique n'est disponible en vue de fournir des renseignements en matière de financement. Ceux qui peuvent fournir les capitaux initiaux, fondations, compagnies ou gouvernements, se demandent tous, sans exception, comment le nouvel organisme ou le nouveau programme sera financé *à longue échéance*. Dispose-t-il d'un appui communautaire à longue échéance? Celui qui finance un nouveau projet devra-t-il continuer à fournir un appui indéfiniment, sous des pressions morales ou politiques? Le projet proposé est-il efficace?

4. *Cercle vicieux des subventions initiales*

La plupart des administrateurs d'organisme non gouvernemental estiment passer entre trente et quatre-vingt pour cent de leur temps à chercher de l'argent, une tâche coûteuse et décevante. Très souvent, ces mêmes administrateurs, dans les petites organisations, préfèrent employer leurs talents à aider les gens plutôt qu'à trouver des capitaux. Or, dans les conditions actuelles, très peu d'administrateurs ont les compétences voulues pour entreprendre cette tâche difficile.

qu'il s'attend à ce que le gouvernement se charge de financer ce secteur d'activités. Compte tenu du fait que la valeur effective du dollar diminue, qu'il y a inflation et qu'il est plus difficile de trouver des capitaux à l'extérieur du gouvernement, la majorité des organisations non gouvernementales comptent de plus en plus sur un appui gouvernemental quelconque. Les collecteurs de dons de la communauté, par suite de leur frustration, les encouragent en ce sens.

2. *Sommes provenant des loteries*

Plusieurs organismes ont soutenu devant nous que les services de justice pénale devraient recevoir une plus grande part des sommes provenant des loteries, étant donné que ces dernières constituent une nouvelle source importante de financement au Canada. Certains projets bénéficient déjà des petites loteries, mais les loteries les plus importantes ne reconnaissent pas l'admissibilité des services sociaux, et entre autres, des services de justice pénale. Ainsi, on exclut les services de prévention et de réadaptation, pour s'intéresser principalement aux sports, aux loisirs, au conditionnement physique, à la culture et aux arts. L'on semble être davantage disposé à fournir un appui aux choses qui sont faciles à vendre et aux activités que la majorité des gens veulent.

Il est très malheureux que les services de prévention et de réadaptation ne se voient pas accorder la même priorité dans la société canadienne; toutefois, nul ne devrait croire que l'existence de grosses loteries contribuera à régler les problèmes financiers des O.N.G. œuvrant dans le domaine de la justice pénale. De fait, leur existence peut entraîner une diminution des sommes versées à titre de dons de charité ou des contributions aux fédérations d'œuvres. Mais chose encore plus importante, les gouvernements se trouvent à exercer un contrôle direct sur la façon dont les sommes provenant des loteries sont dépensées. Or, cet état de choses assure un contrôle gouvernemental plus étendu, en matière de financement.

3. *Fonds provenant de sources fiscales*

Comme le conclut l'étude Carter, il demeure que «les gouvernements engagent dans les services sociaux proportionnellement plus d'argent que ne le fait le secteur privé». On peut dire la même chose des organismes œuvrant dans le domaine de la justice pénale au Canada, à l'exception de ceux qui trouvent un appui très important auprès de Centraide. Les organisations communautaires ne seraient probablement pas d'accord avec l'allusion à l'action de «pompage» proposée ailleurs par Carter. L'analogue avec une goutte d'eau serait plus appropriée.

La plupart des organismes communautaires non gouvernementaux comptent sur des subventions gouvernementales, de source fédérale et provinciale particulièrement, en vue d'accroître lentement leurs revenus, mais nous avons néanmoins pu constater une frustration générale parmi les organisations, et ce, à cause du manque d'information au sujet des fonds gouvernementaux, du manque d'information au sujet des politiques et critères s'appliquant aux subventions, et du temps que prennent les gouvernements à prendre une décision, en matière de financement. Ils estiment que deux ensembles de normes s'appliquent: d'une part, ils sont tenus de remettre les excédents de fonds ou les sommes non dépensées, et d'autre part, les gouvernements ont la faculté d'observer des normes différentes.

rence, lorsqu'il s'agit de trouver de l'argent. Certaines font appel, pas toujours avec succès, à des fondations; certaines ont constaté que l'appui fourni par Centraide avait atteint un certain plafond. De nouvelles organisations éprouvent de la difficulté à entrer en contact avec les sources communautaires conventionnelles.

Sous la pression de demandes croissantes, Centraide et les fondations semblent adopter de nouvelles méthodes, en vue de déterminer leurs priorités en matière de dépenses. Ils encouragent les organismes communautaires à chercher un appui financier plus important auprès des gouvernements.

Des études canadiennes récentes, effectuées par Carter⁷ et Martin⁸, la première étant une étude des services sociaux et la seconde une étude des «services humanitaires», confirment cet état de choses. L'étude Carter montre que les donations de Centraide, une source importante de revenu pour certains organismes communautaires œuvrant dans le domaine de la justice pénale, ont augmenté «à un taux composé de moins de 2 pour cent par année» au cours de la décennie qui a pris fin en 1972⁹. L'étude Martin porte sur toutes les sources de financement, dans le domaine de la santé, du bien-être, de l'éducation et de la culture au Canada. Elle ne vise pas précisément les services de la justice, mais elle confirme le fait que les services humanitaires comptent de plus en plus sur les subventions gouvernementales et qu'il y a une diminution relative, toutes proportions gardées, des donations effectuées par des particuliers ou des compagnies entre 1946 et 1969.

L'on peut à juste titre supposer qu'à l'heure actuelle, au Canada, la cause des «services de la justice viendrait en queue de liste, en ce qui concerne les donations volontaires. Le *United Community Fund of Greater Toronto*¹⁰, «qui dirige la campagne de souscription la plus importante au Canada, au nom des œuvres de service social», parle d'une «détérioration de la situation, en ce qui concerne les donations volontaires, à laquelle vient s'ajouter l'inflation et la hausse du coût des services fournis par les organisations bénévoles». Cette détérioration «est en grande partie attribuable aux restrictions gouvernementales et au fait que le gouvernement ne fait rien pour encourager l'appui financier volontaire des œuvres de charité».

Selon toute probabilité, les financiers trouveront de nouveaux moyens de répartir leurs minces capitaux; ainsi, à Montréal, Centraide a recours à des moyens qui influenceront sur l'appui financier accordé à certains types d'organismes de justice pénale. En effet, il¹¹ a récemment décidé d'accorder une importance primordiale aux organisations visant à «la promotion personnelle et à la participation». Cette attitude influera sûrement sur la forme des organisations qui lui font des demandes. Il est également intéressant de noter qu'il accorde une importance moindre aux programmes ayant trait «aux problèmes de crime et de délinquance». Cela veut probablement dire

⁷Novia Carter, Tendances de l'aide financière aux organismes non gouvernementaux de service social. Conseil canadien de développement social, 1974.

⁸Samuel A. Martin, *Financing Humanistic Services*, McClelland and Stewart Ltd., Toronto, 1975. Carter, op. cit., p. 20.

¹⁰*United Community Fund of Greater Toronto*, mémoire présenté au Conseil consultatif canadien sur l'action volontaire, 27 août 1976.

¹¹*Centraide Montréal* (connu anciennement sous le nom de Fédération des œuvres) Priorités 1976-79, janvier 1976.

«l'enregistrement, la réglementation, l'inspection, la curatelle», activités qui semblent n'avoir qu'un rapport lointain avec la justice pénale. Il reste donc \$111 millions destinés à «l'application de la loi, la correction, la protection policière».

Des \$111 millions, il est impossible, sans des recherches et analyses minutieuses, de déterminer quelles sommes ont été versées aux O.N.G. sous forme de subventions de soutien. L'appui financier semble en général être affecté au paiement de projets, de programmes et de services. De plus, certains organismes de financement parlent à l'occasion de «subventions pour louage de services», expression qui est en soi contradictoire. En tout, \$3,9 millions ont été affectés à des groupes ne relevant pas du gouvernement: ce montant inclut à peu près \$1 million que la Commission des services juridiques a versé à l'Aide juridique et aux services de conseillers autochtones auprès des tribunaux aux fins du louage de services à l'intention des individus comparaisant devant les tribunaux. Ainsi, la Colombie-Britannique a transféré aux O.N.G. à peu près 3,6 pour cent de son budget de la justice.

Malgré ces limites, nous avons tenté d'apprécier l'ensemble des sommes versées aux O.N.G. par les ministères des gouvernements directement responsables des services de la justice. Dans le cas des provinces, nous avons comparé l'ensemble des sommes allouées aux ministères du gouvernement, aux fins des services de justice, et les sommes que ces ministères ont versées aux O.N.G. en vue de leur fournir un appui général, de louer leurs services ou de financer un projet. Il existe d'énormes variations d'une province à l'autre, mais nous avons néanmoins constaté qu'il est très rare pour une province canadienne de transférer plus de *cinq pour cent* du budget qu'elle consacre aux services de justice aux fins du financement, sous une forme ou une autre, d'organisations indépendantes, y compris les O.N.G.

Quant aux ministères fédéraux responsables de la justice, ils semblent transférer, directement ou indirectement, à peu près *deux pour cent* de leur budget disponible à des programmes, services ou projets, ou à l'appui d'organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la justice. La chose est attribuable au fait qu'en général, on accorde une importance relativement faible aux services de justice, dans l'ensemble des budgets gouvernementaux.

Mais, dans tous les cas, si, dans les transferts, l'on ne tient pas compte des arrangements concernant le louage de services, qui sont de plus en plus populaires parmi les gouvernements, il serait très généreux d'estimer à plus de 0,2 pour cent de l'ensemble des budgets afférents à la justice les subventions de soutien accordées aux O.N.G.

Principaux problèmes de financement auxquels doivent faire face les organisations non gouvernementales

1. Diminution des ressources non gouvernementales traditionnelles

La plupart des organisations qui se sont présentées devant le groupe d'étude ont fait remarquer qu'il était de plus en plus difficile d'obtenir l'appui financier de sources non gouvernementales dans leurs propres communautés. De nombreuses organisations ont reconnu que les sommes mises à leur disposition à l'extérieur du gouvernement n'augmentaient plus. De plus en plus d'organisations sont en concour-

distinctionner ce qui constitue véritablement un appui et les sommes que les organisations reçoivent pour les services fournis.

Il est extrêmement difficile de déterminer jusqu'à quel point les ministères gouvernementaux du Canada fournissent un appui aux O.N.G. œuvrant dans le domaine de la justice pénale. D'une part, les données ne sont pas faciles à identifier ou à extraire des comptes publics. Elles ne sont pas toujours comparables d'une province à l'autre. D'autre part, certains fonds proviennent indirectement de ministères gouvernementaux qui ne sont pas responsables de la justice pénale, tels que les services sociaux et la Main-d'œuvre et l'immigration.

En ce qui concerne la Main-d'œuvre et l'immigration, plusieurs programmes tels que le programme d'extension des services, PIL, PACLE et la stratégie d'emploi communautaire, visent d'une façon plus particulière les délinquants et les anciens délinquants. En octobre 1976, huit pour cent du budget du programme d'extension des services, s'élevant à \$7.2 millions, «a été consacré à des projets s'adressant principalement aux détenus et aux anciens détenus»⁴.

Des exemples nous venant de l'Ontario et de la Colombie-Britannique nous montrent jusqu'à quel point il peut être difficile d'extraire les données pertinentes des prévisions des ministères s'intéressant, d'une façon directe, au système de justice pénale.

Les prévisions de l'Ontario⁵ dans le domaine de la justice comprennent les activités des ministères du procureur général, des services correctionnels, du solliciteur général et des *Consumer and Commercial Relations*. La plupart, sinon l'ensemble, des activités de ce dernier ministère n'ont aucun rapport avec la justice pénale. Par conséquent, compte non tenu des prévisions de ce ministère, l'Ontario a dépensé, en 1976-77, à peu près \$369 millions. Cette somme a en grande partie été attribuée aux services policiers, judiciaires et correctionnels, aux poursuites intentées par le ministère public, à l'aide juridique et à l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Bien sûr, même dans ces ministères, certaines activités, telles que celles du curateur public, ne semblent pas se rapporter directement à la justice pénale. Des \$369 millions dépensés en Ontario au cours de l'année en question, \$350,000 ont directement été versés aux O.N.G. sous forme de subventions ou de loyers de services. Plus de \$18 millions ont été versés au fonds d'aide juridique aux fins de services juridiques fournis dans des affaires criminelles et civiles. Cela veut donc dire qu'un peu plus de cinq pour cent du budget a été consacré à des groupes ne relevant pas du gouvernement, en général aux fins de la rétribution de services juridiques privés. Les O.N.G. n'ont directement reçu que .09 pour cent de l'ensemble de ce budget. Bien sûr, ils ont reçu un certain appui additionnel d'autres ministères, particulièrement dans le domaine des politiques sociales.

En Colombie-Britannique, le relevé des dépenses consolidées⁶, dans le domaine de la justice, montre que \$153 millions ont été dépensés aux fins de services de justice, au cours de la période financière 1975-76. De ce total, \$41 millions se rapportaient à

⁴Correspondance avec la Main-d'œuvre et l'immigration.

⁵Ontario, *Expenditure Estimates 1976-77*, volume II, Justice Policy Field.

⁶Correspondance avec un représentant du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique.

D'autre part, les contributions financières directes, dans leur ensemble, ne peuvent pas tous être considérées comme constituant un appui, au sens où nous l'entendons. Les contributions financières directes regroupent des modalités de paiements aussi diverses que le louage de services, les paiements stipulés dans des contrats aux fins de projets et les subventions de soutien ou autres subventions. Les arrangements concernant le louage de services ou les paiements stipulés dans des contrats aux fins de projets ne sont pas destinés à servir d'appui. Par conséquent, dans toute appréciation de l'appui gouvernemental fourni aux O.N.G., il faut s'assurer de

exacte l'ensemble de l'appui fourni par les gouvernements. plus faciles à identifier dans les comptes publics, ne représentent donc pas d'une façon particulier à titre d'œuvre de charité. Les contributions financières directes, qui sont les rentes formes — contributions financières directes, aide en nature, et statut fiscal

L'appui général fourni aux O.N.G. par les gouvernements peut prendre diffi-

fondamentales. leur qualité de groupes communautaires, elles ont droit à ce type de ressources soutien et d'autres types d'aide des gouvernements. De fait, certaines considèrent qu'en louage de services, mais elles pensent qu'il est urgent de recevoir des subventions de acceptent les sommes qui sont de plus en plus disponibles au moyen de contrats de mouvement de fonds, n'appuient pas leurs efforts et leurs programmes d'une façon suffisante. Elles comptent sur les gouvernements pour un meilleur appui. Elles mentaux existants dans le domaine de la justice pénale, services contrôlant les organisations non gouvernementales se sont plaintes que les services gouverne- Comme tenu des modes de financement dont elles disposent, de nombreuses

Quel est l'appui fourni aux organisations non gouvernementales?

proportion très mince de ces sommes. des programmes à coût partagé; les organismes non gouvernementaux reçoivent une grosse partie du budget est composée de transferts aux provinces et territoires aux fins doublé depuis 1968 et le budget d'exploitation est quatre fois et demie plus élevé. Une moins remarquable et semble refléter des priorités différentes. Le nombre d'employés a vernementaux? Le facteur de croissance, au sein du ministère fédéral de la Justice, est n'indique que des sommes comparables seront versées aux organismes non gou- ont été mises à la disposition de la G.R.C. et des programmes correctionnels, mais rien En ce qui concerne l'année financière 1977-78, de nouvelles sommes importantes

pour cent. de la G.R.C. ont quadruplé et le nombre d'employés s'est accru de cinquante quadruplé. Au cours de la période de neuf ans qui s'est écoulée depuis 1968, les frais fonctionnaires affectés au Secrétaire au moins doublé et le budget a presque recherche et de la consultation nationale. Au cours de cette période, le nombre de planification des politiques et l'évaluation des programmes, ainsi qu'aux fins de la de fonctionnaires affectés au Secrétaire, établi en 1973 en vue d'élaborer la Au cours des quatre dernières années, il y a eu une croissance marquée du nombre employé-déterminé de près de un sur un, de façon à assurer un service vingt-quatre heures par jour.

A coup sûr, les deux groupes seraient d'accord pour dire que les ressources consacrées aux services de justice pénale ne correspondent ni aux conditions complexes, ni à l'anxiété et à l'attitude du public à l'égard des problèmes auxquels s'attaquent ces services. Ainsi, au Canada, l'administration de la justice (y compris les services policiers, judiciaires et correctionnels) semble requérir «sur une base passablement régulière, 30% de l'ensemble des dépenses effectuées par les gouvernements à tous les niveaux»?

De leur côté, les groupes non gouvernementaux soutiendraient que pareilles ressources sont tout à fait insuffisantes. A leur avis, les gouvernements devraient se demander à nouveau s'il est sage d'accorder si peu d'importance à l'appui de services, gouvernementaux ou autres, qui ont trait à la liberté et à la punition d'individus, et à la possibilité de prévenir une conduite criminelle.

Toutefois, dans ce domaine général, les services non gouvernementaux ont exprimé leurs inquiétudes au sujet de l'attribution des ressources existantes et de la question de savoir si une proportion plus importante des capitaux existants ne devrait pas être consacrée à des services non gouvernementaux plutôt qu'à l'expansion des services gouvernementaux. Elles constatent que certains services publics ont «gelé» le nombre de leurs employés et ont commencé à «louer» les services d'organismes communautaires existants. Elles reconnaissent que cette dernière méthode est peut-être valable, à des fins pratiques, c'est-à-dire que, du point de vue économique, il est plus avantageux de louer pareils services, ou d'assurer la surveillance des détenus dans des installations communautaires plutôt qu'en prison. Elles ne présument pas nécessairement que cela comporte un changement d'orientation dans la philosophie et que des responsabilités plus lourdes seront attribuées à la communauté.

Les indices de croissance d'autres services gouvernementaux du Canada les préoccupent et les indignent. La croissance, au sein des services du gouvernement fédéral, est bien évidente, à leurs yeux. En ce qui concerne leurs rapports avec le gouvernement fédéral, elles allèguent qu'elles font face à un nombre plus élevé de conditions, en matière de responsabilité, et à une réticence à l'égard des demandes d'appui financier, mais elles constatent en même temps un accroissement important du personnel, dans plusieurs services et ministères fédéraux.

Le groupe d'étude a examiné certains de ces indices de croissance, à partir de données que le gouvernement avait mises à sa disposition. Ces données peuvent uniquement être considérées comme des indices généraux de la situation. Nous avons déjà parlé de la croissance, au sein du Service national des libérations conditionnelles. Depuis un certain nombre d'années, cette croissance est régulière: de plus, il est possible de constater une hausse marquée, même au cours de la période de restrictions. En particulier, par suite de la régionalisation, des postes supérieurs ont été créés. Il en résulte un pourcentage très élevé de fonctionnaires affectés aux cas d'individus soumis à une libération conditionnelle ou aux cas qui doivent faire l'objet d'une décision.

La croissance, au sein du Service des pénitenciers, a été plus modeste, mais les frais d'exploitation ont néanmoins quadruplé, au cours des neuf dernières années, les coûts en capital ont triplé et le personnel a augmenté de soixante-treize pour cent. Le rapport

Au moment où les restrictions avaient leurs effets les plus graves, certains organismes communautaires constataient l'existence de besoins importants auxquels il aurait fallu répondre, et ce, particulièrement dans les communautés autochtones. Ils cherchaient à accroître leur personnel et leur capacité de servir. Certaines sources de financement à court terme, comme PIL et les subventions du Secrétaire d'Etat, étaient moins facilement disponibles, mais ceux qui avaient de l'imagination y faisaient néanmoins encore appel en vue de maintenir un service limité ou d'assurer les services qu'ils jugeaient nécessaires.

De toute évidence, les restrictions et les réductions ont eu un effet différentiel dans les régions défavorisées du Canada, ainsi que sur les organisations défavorisées. Les nouvelles organisations qui cherchaient à s'établir faisaient face à un danger beaucoup plus grave que la plupart des organismes établis. Même les organismes «établis» situés dans des régions du Canada moins stables, du point de vue économique, étaient en danger.

Les gouvernements expérimentaient des restrictions similaires, mais pas dans tous les cas. Un fonctionnaire supérieur du gouvernement fédéral rappela à la Société St. Leonard du Canada «que les restrictions sur les dépenses gouvernementales sont plus sévères que jamais». Il a prévenu cette société de ne pas s'attendre à des miracles, en matière de financement.

Réactions des organisations non gouvernementales

Le groupe d'étude a pu constater l'anxiété considérable, la frustration et la colère des organisations, au sujet de leurs dilemmes financiers. Elles se voient en train de vivre, mais elles observent en même temps ce qu'elles interprètent comme une expansion marquée des services gouvernementaux. Elles croient que des conditions inhabituelles leur sont imposées, en matière de responsabilité, mais en même temps, elles constatent un manque de responsabilité dans l'établissement des services gouvernementaux. Le gouvernement leur demande de trouver un appui financier dans la communauté, avant de réclamer une subvention gouvernementale, mais les sources communautaires de financement sont rapidement en voie de disparition. Les gouvernements leur lancent un défi: elles devraient chercher à innover, à inventer, à créer, mais elles consacrent le peu d'énergies qui leur reste à s'inquiéter de leur financement.

L'anxiété qu'elles manifestent, la frustration qui apparaît dans leurs réactions, la colère qu'elles éprouvent à l'égard des gouvernements, semblent être attribuables au fait qu'elles ont le sentiment d'être prises au piège et impuissantes, et de ne pouvoir rien faire en vue de remédier à leur situation.

Quel est l'appui fourni aux services de justice pénale?

Les organisations non gouvernementales partagent un problème majeur de politique avec les organisations gouvernementales, dans le domaine de la justice pénale, soit, la part de ressources que le public est disposé à consacrer aux services de justice pénale. Or, il s'agit également de savoir quel service devrait venir en priorité, à un moment donné, parmi ces services.

Reeves Haggan, sous-ministre adjoint, Solliciteur général du Canada, *Speech Notes, St. Leonard's Society*, London, Ontario, 22 octobre 1976.

RELATIONS FINANCIÈRES

Même si les organismes non gouvernementaux ont exigé fermement un ensemble plus important et plus précis de responsabilités, dans le domaine de la justice pénale, la préoccupation essentielle de ces groupes semble néanmoins se rattacher à leur survie économique. Indépendamment de leur sentiment que les gouvernements chercheront peut-être à s'approprier leur rôle, la plupart des organismes non gouvernementaux sont aux prises avec le problème de trouver éventuellement un appui économique stable. En l'absence de pareille stabilité, ils pensent être dans une mauvaise situation pour assumer des responsabilités. Pour certains, il s'agit de leur survie immédiate. Ils ne pensent pas être en mesure de considérer l'avenir.

Ce n'est pas là un nouveau genre de préoccupation pour les groupes non gouvernementaux, car ils ont toujours eu à chercher un appui économique dans la communauté. Le financement par des donateurs volontaires, par opposition à un financement au moyen de subventions gouvernementales, a toujours été un aspect particulier des organismes ne relevant pas d'un gouvernement. Ce type de financement a toujours été incertain. Il a toujours fallu lutter pour l'obtenir. Les organisations non gouvernementales ont toujours été à court d'argent. Contrairement au personnel des services publics, leurs employés ne pouvaient jamais compter sur le fait que leur emploi serait permanent.

Cette préoccupation est bien justifiable, compte tenu de l'état actuel des choses. De nombreuses organisations non gouvernementales semblent avoir le sentiment d'être «prises au piège», un nombre limité de solutions s'offrant à elles. Telle est la différence frappante, en ce qui concerne les groupes non gouvernementaux d'aujourd'hui, c'est là une nouvelle réalité à laquelle ils devront s'habituer.

Climat de contrainte

Nous avons effectué notre étude à un moment où le Canada était touché par des restrictions économiques générales. L'effet de ces restrictions était évident dans de nombreux organismes communautaires. Le financement communautaire avait atteint un plateau et des réductions importantes s'étaient produites dans les programmes gouvernementaux de financement plus flexibles.

Certains organismes communautaires ont exprimé la crainte d'avoir à fermer leurs portes. Certains projets avaient déjà été abandonnés et des membres du personnel avaient été mis à pied. Au moins un organisme a maintenu un service modifié en effectuant une rotation de personnel, mettant à pied les uns et embauchant les autres, de façon à ce que les employés puissent bénéficier des prestations d'assurance-chômage.

Certains petits organismes ont depuis lors été obligés d'abandonner leurs activités et l'un d'eux a dû déclarer faillite. Même dans les provinces relativement riches, les organismes ne pouvaient pas répondre à des besoins bien reconnus et définis, parce qu'ils n'avaient pas un appui financier leur permettant de s'assurer les services d'un nombre même minimal d'employés. Ces organismes avaient le choix de compter de nouveau sur la simple action bénévole ou de fermer leurs portes.

Il s'agit ici de toute la gamme des activités qui constituent le domaine de la justice criminelle: établissement de principes d'action, conception de lois, modification de la pratique et évaluation des divers éléments de l'appareil de la justice criminelle.

C'est un processus qui a absolument besoin d'une voix critique indépendante et libre de restrictions politiques ou autres. Les organismes privés peuvent jouer un rôle tout à fait unique ici à cause de leur caractère indépendant et parce qu'ils possèdent en même temps les connaissances techniques nécessaires pour exercer cette fonction. Le gouvernement exerce, bien sûr, de grandes fonctions de planification et peut évaluer ses propres activités jusqu'à un certain point, mais il y a des cas où cette faculté est limitée ou éliminée. Ainsi, par exemple, beaucoup de fonctionnaires responsables sont opposés à divers aspects du programme Ordre et sécurité publics, mais ne peuvent rien dire en public.

Souvent, les organismes publics et privés peuvent faire de concert œuvre de planification et l'organisme privé peut appuyer des mesures convenues en les approuvant publiquement, en faisant l'éducation du public et, au besoin, en influençant l'autorité politique. Il arrive, cependant, que l'organisme privé ne peut appuyer les mesures gouvernementales et il doit être libre d'adopter une ligne de conduite indépendante, y compris la formulation de déclarations destinées à influencer sur l'opinion publique et sur l'autorité politique. Le gouvernement doit reconnaître et respecter ce rôle.

Plus les organismes privés participent pleinement et tôt à la planification, moins il y a de chances de conflit. L'organisme privé ne saurait appuyer des mesures à l'élaboration desquelles il n'a pas pris part et avec lesquelles il n'est pas d'accord. Il a le choix de les critiquer publiquement, de les accepter ou de s'en retirer.¹⁴

Les organismes de service n'ont pas tous exprimé, à l'égard de la *participation à l'élaboration des politiques*, un intérêt aussi grand que ceux qui jouent un rôle important, en matière de réforme. Les groupes moins importants voulaient avoir la possibilité d'obtenir plus fréquemment et plus facilement *accès aux renseignements* au sujet des politiques. D'autres voulaient simplement être *consultés* à l'avance sur les politiques qui pourraient les toucher en pratique.

La Société John Howard de la Saskatchewan a rejeté la notion de participation des organismes privés aux structures gouvernementales de planification comme étant «peu justifiée et peu probable». Selon elle, des «programmes contraires» des deux côtés sont susceptibles d'entraîner «une efficacité moindre de la planification». Les organismes privés, déclare-t-elle, devraient continuer à se fonder sur le processus politique ou sur la consultation, à la condition que les gouvernements acceptent l'idée de la «liberté d'information» et d'«un accès raisonnable (aux) établissements».

Certains fonctionnaires ont exprimé de graves doutes au sujet du niveau auquel la contribution aux politiques pourrait s'effectuer et au sujet de la nature de cette contribution. Ces planificateurs se demandent sérieusement jusqu'à quel point le processus de consultation est réalisable. Ils craignent que ce soit là un processus interminable, où aucune décision n'est prise. Ils laissent entendre que les gouvernements qui s'engageront à consulter la communauté s'immobiliseront peut-être dans le processus.

Il est généralement reconnu qu'un processus de «planification conjointe» est réellement nécessaire, aux fins de l'établissement rationnel de services dans des domaines précis d'activités. Comme le dit le groupe de travail de la Colombie-Britannique, pareil processus devrait être fondé sur un engagement ferme des *deux secteurs* «à éliminer graduellement les programmes inefficaces». Le groupe d'étude n'a pas été en mesure d'apprécier jusqu'à quel point les organisations sont disposées à prendre engagement au Canada.

conditions économiques, politiques en vue de répondre aux demandes de nouveaux engagements relatifs au programme «ordre et sécurité publiques». Selon certains, des gouvernements américains voudraient étendre leur «empire» et réduire les variables qu'ils ont à gérer, de façon à ce qu'on les croit efficaces.

Une chose qui est claire et incontestée, c'est l'expansion très rapide du service fédéral des libérations conditionnelles au cours des neuf dernières années. Le budget de ce service s'est multiplié par dix au cours de cette période. Son personnel a quadruplé depuis 1969. Il semblerait que cette expansion s'est faite presque sans consulter les organismes non gouvernementaux et autres personnes qui, depuis des années, partageaient des responsabilités, dans le domaine de la surveillance.

Des problèmes similaires de relations de travail étaient évidents, en ce qui concerne l'accès aux établissements de détention et la disponibilité des renseignements sur les détenus. Certains groupes de l'extérieur se sont vu fermer les portes des établissements, par suite des problèmes croissants de sécurité. Les renseignements figurant aux dossiers, qu'il était auparavant possible de consulter, ne sont plus mis à la disposition des organismes œuvrant dans les pénitenciers, sauf à des conditions très strictes.

Contribution aux politiques

De nombreux organismes non gouvernementaux ont également pour objectif la réforme et désirent influencer les politiques gouvernementales. Certains groupes ont signalé que le fait de conserver ce rôle critique tout en fournissant des services directs entraîne un conflit. Mais certains groupes diraient qu'ils ne peuvent pas proposer des changements sensés à moins d'avoir une expérience pratique, en matière de services directs, dans le système qu'ils veulent modifier. Or, en ce qui concerne les groupes qui s'intéressent à la réforme, certains gouvernements demeurent sceptiques et prudents à leur égard et à l'égard de leurs activités.

Le fait que le gouvernement ne leur fournit pas de renseignements, le manque de connaissances au sujet des priorités et projets concernant les programmes, le fait qu'ils ne participent pas à la prise de décisions cruciales ayant trait aux services, sont des plaintes qui reviennent souvent, à travers le Canada, chez les organismes de service.

Dans son rapport, le groupe fédéral de travail propose ce qui suit:

Voici longtemps que les ONG désirent participer à l'élaboration des politiques relatives à la justice pénale. Ils connaissent certains aspects du système que personne d'autre ne connaît. Ils ne sont guère satisfaits du fait qu'ils n'ont d'autre choix en général que de ne rien dire au sujet des politiques qu'ils désapprouvent ou de prendre une position publique d'opposition nette et tranchée. Ils n'ont pas demandé, et ils ne demandent pas convenablement, d'être chargés de prendre les décisions finales qui doivent revenir, en maintenant-ils, aux organismes publics. Les organismes publics ont eux aussi senti la nécessité de consulter les ONG au sujet des politiques élaborées au sein du secteur public qui concernent les ONG ou bien qui touchent des domaines qu'ils connaissent très bien.

La Société canadienne de criminologie, qui ne fournit aucun service direct, mais qui joue un rôle fondamental en matière de réforme, a étudié la question des relations beaucoup plus à fond et a recommandé «qu'il y ait consultation hâtive et à fond avec les organismes privés en ce qui concerne toutes les politiques nouvelles dans le domaine de la justice pénale».

En ce qui concerne les services directs, où s'effectuent la plupart des échanges sur le terrain, la tension se manifeste surtout dans les décisions concernant les clients. Lorsque ces derniers sont assujettis à un contrôle légal, le personnel gouvernemental et le personnel des organismes communautaires ne partagent pas toujours les mêmes priorités ou le même système de valeur. La question de savoir qui est le plus apte à juger de la raison d'être d'une conduite et des mesures à prendre pour y remédier engendre des conflits. Un nombre si important des tâches confiées ou déléguées à des organisations non gouvernementales mettent en cause des individus soumis à des contraintes légales que tous, la probation, la libération conditionnelle, les centres résidentiels communautaires, ainsi que les maisons de correction, entraînent des rapports difficiles. Lorsque la nécessité d'assurer un contrôle et la sécurité est évidente, il y aura souvent mésentente au sujet des risques, des méthodes de contrôle et des mesures à prendre pour protéger le mieux possible, à long terme, la société.

Dans un récent rapport, on illustre les problèmes qui se posent, en ce qui concerne les relations entre services¹³.

Après plusieurs années de travail reconnu dans le système de justice pénale, le SNLC/SCP agit comme si les CRC n'étaient pas reconnus et responsables, en ce qui concerne les services directs qu'ils fournissent à leurs clients. . . .

En mettant en application la notion de surveillance indirecte, le SNLC ne reconnaît pas que le secteur privé est en mesure d'effectuer une bonne surveillance.

Le secteur privé n'a pas assez d'imagination pour identifier les besoins résidentiels dans les campagnes et dans les petites villes et y répondre.

Les organismes privés devraient s'engager davantage à dialoguer ouvertement, relativement aux attentes mutuelles en matière de surveillance des individus soumis à une libération conditionnelle.

Tout la question des gouvernements qui établissent des normes sans consulter ou sans faire participer les organismes non gouvernementaux fournissant les services en cause est une source majeure de mécontentement. De même, dans le domaine des libérations conditionnelles, de nombreuses critiques ont été formulées au sujet de l'expansion très rapide du personnel du service fédéral des libérations conditionnelles. Il est allégué que ce nouveau personnel a une tâche très facile dans certaines régions du Canada. Dans les mêmes régions, le volume des affaires dont s'occupaient auparavant les organismes non gouvernementaux a été considérablement réduit, et ce, à la suite de pourparlers très incomplets ou même sans pourparlers.

Comme il en a déjà été fait mention, il y a eu renversement des tâches, relativement au nombre global de cas de libération conditionnelle dont s'occupent les services fédéraux de libération conditionnelle et d'autres services indépendants, y compris les O.N.G. Ainsi, en 1968-69, les services fédéraux de libération conditionnelle se chargeaient de 31 pour cent du volume global des évaluations communautaires et des cas de surveillance des libérés conditionnels. Ces services sont maintenant responsables de 79 pour cent du caseload.

L'on ignore si les tâches ont été inversées parce que les groupes non gouvernementaux fournissaient des services insuffisants ou si le service fédéral des libérations

¹³Atelier de la région de l'Ontario, 8 au 10 septembre 1976.

Entre certaines vues polarisées, tendant à tenir à distance les deux types d'organisation, se trouvaient certaines attitudes de coopération et de nouvelles tentatives en vue de rapprocher les services gouvernementaux et non gouvernementaux. Mentionnons entre autres le rôle du directeur des ressources communautaires du Service national des libérations conditionnelles. Plus précisément, il est chargé de mettre en application une politique fédérale relativement nouvelle selon laquelle il faut «utiliser le plus pleinement possible les installations résidentielles privées»⁸. Le gouvernement fédéral cherche également à collaborer en convoquant régulièrement, depuis 1976, des conférences de travail. Lors de la conférence de 1976, le Service national des libérations conditionnelles en Ontario (avec certains membres du personnel du service des pénitenciers) et tous les organismes non gouvernementaux dont il joue les services se sont rencontrés⁹.

Il existe des preuves abondantes que les gouvernements jouent les services de groupes non gouvernementaux; les attitudes à l'égard du partage de nombreuses responsabilités sont moins ambivalentes. De plus en plus de documents gouvernementaux mettent l'accent sur la «participation communautaire» ou parlent de «participation communautaire». Mais le sens exact de ces idées n'est pas encore bien établi. Il y a eu peu de rencontres officielles en vue d'éclaircir ces notions très importantes et ce qu'elles signifient, pour chaque type d'organisation. Un effort précis a été effectué en vue d'engager le dialogue, d'échanger des renseignements et des idées et de renforcer «l'association entre le secteur privé et le gouvernement dans la prestation de services» lors du séminaire sur les services d'assistance post-pénale parrainé par le ministère des Services de correction et de réhabilitation du Manitoba¹⁰. La participation d'organismes non gouvernementaux dans la planification et la mise en application d'un programme gouvernemental important, comme le démontre le «*Fine Option Program*» de la Saskatchewan, montre également qu'une collaboration étroite peut être une source d'inspiration et un moyen d'encourager les communautés à assumer des responsabilités plus importantes¹¹. L'un des principaux participants au «*Fine Option Program*» de la Saskatchewan, la Société John Howard de la Saskatchewan, a formulé un commentaire au sujet de la tension qui semble exister entre les organisations non gouvernementales et les gouvernements. Loin d'essayer de l'éviter, cette organisation soutient que c'est là un avantage et une chose inévitable:

Etant donné le caractère limité des ressources et la divergence des systèmes de valeur, des tensions entre le secteur public et le secteur privé sont à prévoir. Nous préconisons que l'on accepte et que l'on accueille favorablement une tension raisonnable¹².

Relations de travail

Certains problèmes précis, dans les relations, sont évidents dans deux sphères importantes d'interaction, les services directs et la contribution aux lignes de conduite et à la planification.

⁸Louis Zeitoun, «*L'essor des centres résidentiels communautaires au Canada*», Solliciteur général du Canada, juillet 1976.

⁹Procès-verbal des ateliers d'organismes — Région de l'Ontario — SNLC/SCP, 8 au 10 sept. 1976.

¹⁰Résumé des débats.

¹¹Gouvernement de la Saskatchewan, *Fine Option Program*, (rapport du comité d'évaluation).

¹²Mémoire, Société John Howard de la Saskatchewan, p. 11.

Le groupe de travail de la Colombie-Britannique a entre autres identifié un

problème qui semble être général dans de nombreuses régions du Canada, et auquel doivent faire face tant les groupes non gouvernementaux que les gouvernements.

Manque général de compréhension entre le gouvernement et le secteur privé

a) peu de communication, ou communication peu efficace

b) aucune reconnaissance de part et d'autre de l'ampleur des problèmes financiers de

chacun

c) aucune idée des priorités de l'autre

d) aucune confiance dans la valeur des programmes de l'autre⁶.

Même si la chose n'a pas été exprimée ouvertement, de nombreux groupes et

organisations autochtones rencontrés par le groupe d'étude semblaient se fonder sur la déclaration non équivoque suivante, au sujet de leurs relations avec les gouvernements

responsables de la justice pénale:

... il est très important que les différents paliers de gouvernement s'engagent à modifier

leur attitude vis-à-vis des autochtones et de la loi, et à assurer à ceux-ci une entière

participation à tous les échelons de la planification et de la programmation en vue

d'améliorer tous les aspects de l'administration de la justice qui les concernent . . .

... priorité à la participation des autochtones à l'administration, au contrôle et à la

direction de secteurs tels que les services policiers, la probation, la libération condition-

nelle, les tribunaux, les services d'orientation autochtone, la protection de l'enfance et les

tribunaux pour enfants et affaires de famille⁷.

Les inquiétudes des fonctionnaires au sujet des organismes non gouvernementaux

étaient moins manifestes. Certains fonctionnaires hésitaient peut-être à se montrer

sincères au sujet de leur attitude. Par conséquent, les critiques qu'ils ont formulées

étaient moins ouvertes. D'autre part, certains fonctionnaires que nous avons

rencontrés ont peut-être interprété le processus du groupe d'étude comme s'intéressant

principalement aux vues non gouvernementales.

Une question commune qu'ont soulevée les fonctionnaires, et au moins l'un des

groupes de travail, est celle de la mesure dans laquelle les organisations non

gouvernementales ont un fondement communautaire. L'importance de l'appui des

membres et la vitalité de la direction des organismes communautaires étaient vivement

controversées.

Les fonctionnaires qui étaient le moins obligés de faire des compromis suscitaient

d'autres inquiétudes. Nous avons cru comprendre que plus d'un fonctionnaire

considère que les groupements indépendants de pression sont «bien encombrants». Un

fonctionnaire a laissé entendre que «des organismes privés qui ne peuvent pas fournir

de services» viennent à lui simplement parce qu'ils ont besoin d'argent, et non parce

qu'ils peuvent réellement se montrer utiles. D'autres ont qualifié les groupes privés de

«nafs», ont dit qu'ils manquaient de stabilité et ont affirmé que les gouvernements ne

pouvaient pas se fier à leur compétence. Le fait que les gouvernements ont à leur

disposition de nombreux experts n'est pas contesté. Certains fonctionnaires diraient

que les groupes non gouvernementaux ont perdu leurs connaissances 'toutes spéciales'

et que celles-ci sont maintenant l'apanage exclusif du gouvernement. Cette attitude

renforce le sentiment qu'ont les organismes non gouvernementaux d'être en danger.

⁶Rapport, groupe de travail de la Colombie-Britannique, p. 6.

⁷Ministère du Solliciteur général, *Les Autochtones et la justice*, p. 15-16.

a été exprimé par d'autres et a été considéré comme l'une des causes de la méfiance mutuelle.

La Société canadienne de criminologie considérerait qu'il ne s'agissait pas là d'un phénomène isolé au Canada.

La situation a changé ces dernières années. Sans prendre presque aucunement conseil du secteur privé, les gouvernements ont investi de fortes sommes pour se doter de leurs propres ressources humaines et physiques afin de faire face à la criminalité au Canada. Les organismes privés se sont ainsi trouvés à perdre des compétences que le secteur public a engagées et il s'est opéré une concentration presque totale du pouvoir relatif à la justice criminelle entre les mains du gouvernement. Le gouvernement n'encourage guère les organismes privés. Ceux-ci se retrouvent à l'écart du processus décisionnel et ne peuvent guère compter jouer un rôle important à moins que les choses changent. Il semblerait que, très souvent, le gouvernement limite délibérément le rôle qu'ils peuvent jouer.

Les craintes exprimées par un autre organisme non gouvernemental sont doubles: l'effet de la bureaucratie sur les activités des citoyens et le risque, pour les organismes non gouvernementaux, de disparaître.

En outre, il est de la nature des grandes organisations de l'administration publique d'incorporer et de normaliser l'activité et les réactions des citoyens afin de réaliser dans ce secteur le contrôle et la responsabilité. Cette approche comporte le danger très réel de voir l'État prendre en mains les responsabilités de la communauté locale plutôt que de travailler avec celle-ci à la recherche des solutions.

Le climat actuel de confusion quant au rôle respectif des services non gouvernementaux et des services gouvernementaux fait naître une situation où les responsables des services gouvernementaux semblent juger qu'ils doivent fournir tous les services et remplir toutes les fonctions que comporte le système de justice pénale. Les organisations non gouvernementales ont le sentiment d'être appelées à disparaître ou à ne devenir qu'une extension impuissante des services gouvernementaux. En fin de compte, ce qui est compromis, c'est la qualité de vie de la communauté, mesurée par l'attitude des citoyens à travailler ensemble à façonner la vie de cette communauté⁴.

Le mémoire présenté par *The Nova Scotia Criminal Justice Project* montre bien l'inquiétude existante au sujet de «l'appropriation» des services anciennement fournis par le secteur privé. Cet organisme parle du grave danger auquel doivent faire face certains organismes correctionnels privés de cette province. Des inquiétudes y sont manifestées au sujet du dommage possible qui en découlerait pour les clients du système.

Lorsque, par exemple, il se fait une fusion des organisations existantes à un niveau gouvernemental donné ou que la concurrence s'exerce entre les divers niveaux de gouvernement pour l'occupation d'une place dominante sur le marché restreint des services correctionnels, des services d'application de la loi ou d'autres services de justice pénale, il est possible, et même probable, que les «coups de force» des organisations vont jouer au désavantage des autres éléments du système de justice pénale qui sont constitués par le secteur privé, tout en nuisant considérablement aux sujets mêmes que le système de justice pénale est censé servir⁵.

³Mémoire, SCC, p. 6.

⁴Mémoire de la Société John Howard de l'Ontario, p. 2 et p. 5.

⁵Mémoire, *Nova Scotia Criminal Justice Project*, p. 7.

RELATIONS ENTRE LES GOUVERNEMENTS ET LES O.N.G.

Le Conseil de la justice de Vancouver a, au cours de l'année qui vient de s'écouler, fait l'expérience complète du labyrinthe bureaucratique qui existe dans le domaine correctionnel... Notre expérience de l'année passée semblerait avoir été conçue pour nous convaincre de l'impossibilité réelle d'une coopération entre les secteurs public et privé.

Extrait d'une lettre adressée au groupe d'étude par la présidente du comité féminin¹

Très peu de particuliers ou d'organisations, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, ont exprimé aussi carrément leurs sentiments devant le groupe d'étude. Comme il a déjà été dit, l'état d'âme général en était un d'incertitude, d'ambivalence, et de confusion, et même un sentiment de désespoir. La chose allait parfois jusqu'à un sentiment de méfiance et au genre de frustration complète exprimée par le comité féminin de Vancouver. Selon d'autres, les gouvernements étaient simplement «indifférents», dans leurs relations avec les organisations non gouvernementales.

Par contre, certains avaient une attitude pouvant être qualifiée d'optimiste et libre de sentiments négatifs. Les particuliers et groupes en question parlaient d'une coopération réelle ou souhaitée, d'une «sympathie» pour la condition des groupes non gouvernementaux et souhaitaient en venir à de meilleures relations.

Plus précisément, nous avons pu identifier la nature de ces relations, telle qu'elle se manifestait dans les attitudes et les relations de travail, tant au niveau de la prestation des services directs qu'à celui de la contribution dans l'établissement des politiques et la planification gouvernementales. Les attitudes reflétant des relations non satisfaisantes ne devraient pas être sous-estimées ou ignorées. Elles étaient uniformes et fermes. Elles allaient de l'expression de l'anxiété que causaient les prises unilatérales de décision, à l'inquiétude que suscitait la perte, au profit des services publics, du personnel compétent des organismes non gouvernementaux, et à la crainte d'une prise générale de pouvoir par les gouvernements.

Attitudes

Une organisation autochtone a préconisé:

une action conjointe des organismes tant publics que privés. Les décisions unilatérales de l'Etat pourraient donner naissance à des conflits importants entre les organismes publics et les organismes privés dans un secteur où la coopération et la bonne volonté sont essentielles et où de bonnes relations ont été établies avec les années².

Cette organisation semblait anticiper, sinon expérimenter, un type inacceptable de processus décisionnel par le principal ministère du gouvernement provincial auquel il est lié. Le sentiment que le gouvernement «empiétait» sur le domaine du secteur privé

¹ Mémoire présenté au groupe d'étude.

² Mémoire, *Native Counselling Services of Alberta*, p. 21.

associations d'organismes de service. Certains organismes, portant le même nom, ont des liens officiels ou œuvrent dans le cadre de fédérations souples.

Sans doute, les organismes occupant un secteur similaire se retrouvent, lorsqu'il s'agit d'aborder des problèmes communs. Mais il demeure une impression générale que très peu d'initiatives sont prises en vue de former des coalitions, d'intégrer les divers services et de partager mutuellement les priorités, parmi les organismes gouvernementaux. On a plutôt l'impression que les organisations constatent leurs besoins sans se préoccuper des autres, demandent un appui pour leur programme particulier et, d'une façon générale, travaillent isolément.

Comme l'a fait remarquer, dans son rapport, le groupe de travail de la Colombie-Britannique, il y a un «manque d'unité» dans le secteur privé. «Il n'y a pas de consensus ferme sur la plupart des questions». Il y a «concurrency en matière de financement et au sujet des limites des plates-bandes de chacun». Il y a une «scission entre les organisations établies, traditionnelles, nouvelles et radicales»²⁴.

²⁴Rapport du groupe de travail de la Colombie-Britannique.

La SCC a été établie en 1956 par la fusion du *Canadian Penal Association* et de la Division de la délinquance et du crime du Conseil canadien du bien-être. La SCC se considère comme un organisme de coordination en ce qui concerne l'éducation du public dans le domaine de la justice pénale, un promoteur national de l'action bénévole, un parrain d'un important congrès canadien de criminologie et une «voie de liaison nationale entre les organismes gouvernementaux et privés»²¹.

Relations entre les organisations non gouvernementales

Il est intéressant de noter que l'une des principales questions figurant dans le mandat du groupe d'étude est celle des relations entre le gouvernement et les groupes non gouvernementaux. On ne parle pas des relations entre les groupes *gouvernementaux eux-mêmes*. Y a-t-il chevauchement? Y a-t-il double emploi? Coordonnent-ils leurs programmes ou sont-ils en concurrence les uns avec les autres? La Société canadienne de criminologie a reconnu que c'était là un problème national, lorsqu'elle a proposé un projet spécial en 1976-77:

Plus de sept cents organismes bénévoles oeuvrent dans le domaine de la justice pénale au Canada. Leur importance et leurs services diffèrent. Ils sont établis depuis cinquante ans ou depuis cinq semaines. Leurs pertes sont élevées. La coordination entre ces organisations est minimale, de sorte qu'il y a confusion et double emploi, d'où gaspillage des capitaux et défaut de fournir les services essentiels²².

Dans le mémoire qu'elle a présenté au groupe d'étude, cette organisation se montrait moins critique, mais elle mettait néanmoins l'accent sur la «coordination de l'action des organismes privés». De fait, la SCC considère que l'une de ses fonctions futures sera d'agir à titre de «moyen national qui assure la liaison entre les organismes privés»²³.

Il est curieux que seuls quelques organismes isolés aient manifesté leurs inquiétudes au sujet du manque de coordination, du chevauchement possible et de la nécessité d'avoir une meilleure communication entre organismes. Sans doute, dans certaines petites communautés, les organismes de service travaillent en étroite collaboration. Dans certaines communautés, des comités officiels de correction et de justice pénale ont été formés. Au Québec et en Colombie-Britannique, il existe des

¹⁹Document préliminaire non publié préparé pour le groupe d'étude par le groupe fédéral de travail.

²⁰Voir l'appendice A.

²¹Mémoire présenté au groupe d'étude par la SCC.

²²SCC — Ensemble de documents aux fins de perception de fonds (non daté).

²³Mémoire de la SCC.

Un exemple détaillé d'un autre type d'organisation, non provinciale, mais régionale, THE ATLANTIC PROVINCES CRIMINOLOGY AND CORRECTIONS ASSOCIATION, figure à l'appendice A. Dans plusieurs provinces, des sociétés provinciales de criminologie ont été créées, chacune entretenant des relations de travail avec l'organisation nationale, la Société canadienne de criminologie.

Organisations nationales

Au Canada, il est difficile d'identifier de nombreux organismes ou associations nationaux dans le domaine de la justice pénale, particulièrement lorsque des critères stricts sont utilisés. Selon une politique gouvernementale¹⁴, pour être vraiment nationales, les organisations doivent être bilingues. Leurs activités devraient s'étendre dans la majorité des provinces. Leurs membres devraient être recrutés à l'échelle nationale et il devrait y avoir un réseau national d'organismes affiliés.

Ces critères particuliers, qui peuvent avoir des implications financières tant pour les gouvernements que pour les organisations, ne s'appliquent pas à toutes les organisations dont nous faisons mention. À coup sûr, il est difficile d'appliquer pareils critères stricts aux organisations de justice pénale; il est donc essentiel de relâcher quelque peu pareils critères. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales, œuvrant à l'échelle nationale ou disposant d'un acte constitutif fédéral, s'intéressent principalement au domaine de justice pénale. Entre autres, LA SOCIÉTÉ ST. LEONARD DU CANADA¹⁵ a établi un certain nombre de maisons de transition à travers le Canada et a contribué à établir des normes pour les centres communautaires de libération, avec la collaboration des organismes gouvernementaux fédéraux.

Un NATIONAL ASSOCIATION OF FRIENDSHIP CENTRES¹⁶ a été établi en 1972; il avait pour mandat d'assurer le financement et l'établissement de services à travers le Canada à l'intention de la population autochtone. Cette association, lors de l'établissement de centres locaux à l'intention des autochtones arrivant dans d'importantes régions urbaines depuis des régions éloignées, a constaté que l'une de ses responsabilités particulières devait être de fournir aux autochtones des services spéciaux auprès des tribunaux.

Des organisations traditionnelles, telles que la SOCIÉTÉ JOHN HOWARD DU CANADA¹⁷ et l'ASSOCIATION CANADIENNE DES SOCIÉTÉS ELIZABETH FRY¹⁸, sont des fédérations d'organismes membres, aux fins de maintenir la liaison entre eux et avec le gouvernement fédéral. Actuellement, ils n'ont recours qu'à un personnel employé à temps partiel ou ils partagent leur personnel avec des succursales existantes.

Le groupe fédéral de travail, dans son rapport, a identifié vingt-six organisations nationales, dont «l'un des objectifs primordiaux ou importants a trait au système de

¹⁴ *Welfare Grants Policy* — *Criteria For National Organizations*, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa.

¹⁵ Voir l'appendice A.

¹⁶ Voir l'appendice A.

¹⁷ Voir l'appendice A.

¹⁸ Voir l'appendice A.

Il existe au Canada un certain nombre d'organisations provinciales, dont certaines se spécialisent dans l'établissement de services destinés aux délinquants, dans des communautés locales. D'autres assument pareilles fonctions, mais elles s'intéressent également à l'éducation communautaire et aux projets témoins s'adressant à la province dans son ensemble.

Le NATIVE COUNSELLING SERVICES OF ALBERTA¹⁰ en est un exemple. Créé en 1970 à titre d'organisation indépendante, il s'occupe de la surveillance des libérés conditionnels, des services de liaison dans les pénitenciers, des services de conseillers auprès des tribunaux (tribunaux correctionnels et cours familiales) ainsi que de l'éducation juridique, et ce, à l'intention des autochtones. Il a un conseil d'administration, dans lequel tous les groupes autochtones et les différentes régions sont représentés. Son personnel est disséminé à travers le nord et le sud de l'Alberta, dans des communautés autochtones particulières et dans des centres urbains. L'organisation centrale établit les lignes de conduite, se charge de la formation, négocie le financement et surveille le personnel régional.

Malgré une longue association, et malgré une appartenance à une fédération nationale, chaque société John Howard au Canada fonctionne d'une façon qui lui est particulière. Il est tenu compte du fait qu'il s'agit d'organisations provinciales. Ainsi, la SOCIÉTÉ JOHN HOWARD DE LA SASKATCHEWAN a une série de conseils locaux dispersés à travers la province. Les conseillers sont élus par les membres de la région locale. L'organisation provinciale est régie par un conseil d'administration choisi parmi les conseils. Ce groupe provincial se spécialise dans la consultation des groupes communautaires, dans la réforme des lois et de la procédure, et dans l'information communautaire. Les bureaux locaux fournissent des services directs, à l'intérieur et à l'extérieur des établissements de détention, ainsi que des services tels que la restitution avant la sentence, l'amende et la médiation-déjudiciarisation¹¹.

Au Québec, il y a deux genres d'associations importantes d'organisations non gouvernementales destinées à assurer la coordination.

L'ASSOCIATION DES SERVICES DE RÉHABILITATION SOCIALE¹², fondée en 1962 au Québec, regroupe des organismes polyvalents et spécialisés s'intéressant à la réadaptation sociale des détenus et délinquants. Elle s'intéresse à l'établissement de services et de lignes de conduite ainsi qu'aux questions de réforme. L'ASSOCIATION DES MEMBRES DES CENTRES RÉSIDENTIELS COMMUNAUTAIRES DU QUÉBEC¹³ regroupe des organisations fournissant des services résidentiels dans la province, aux fins des questions de normes, de financement et de formation du personnel.

¹⁰Voir l'appendice A.

¹¹Voir l'appendice A.

¹²Voir l'appendice A.

¹³Voir l'appendice A.

Les structures des organismes non gouvernementaux du système de justice pénale du Canada reflètent l'état d'âme de la société lors de leur création, leur façon d'aborder les problèmes, l'étendue de leurs ambitions et les fonctions que leurs partisans sanctionnent et que leurs finances permettent. Bien sûr, certaines organisations fournissent des services qui englobent les diverses fonctions dont nous avons déjà fait mention. Un nom traditionnellement associé à un type de service ne reflète peut-être pas véritablement la nature actuelle de son programme.

Organisations locales

Ces organisations s'intéressent souvent aux besoins d'un type particulier de client du système de justice pénale, dans une communauté particulière. Le plus souvent, mais pas toujours, elles auront un conseil d'administration. Dans de nombreux cas, elles ont reçu un acte constitutif officiel de la province dans laquelle elles poursuivent leurs activités. Leurs services peuvent être relativement spéciaux et choisis, comme c'est le cas pour CONVERSE, une organisation de Winnipeg qui se décrit comme un «projet d'éducation communautaire dans le domaine de justice pénale».

En vue de fournir un service précis à un groupe de délinquants, une organisation locale, telle que le KINDRED HOUSE d'Edmonton, qui fournit des services résidentiels de base aux femmes délinquantes, peut également avoir à parcourir les tribunaux, les cellules de police et les établissements de détention. Il se peut qu'elle désire identifier le plus tôt possible les femmes qui ont enfreint la loi, à titre de service «d'action directe dans la communauté». Par conséquent, de soi-disant services simples empiètent souvent sur des secteurs dans lesquels œuvrent également d'autres organisations.

Certains groupes locaux, comme le YUKON INDIANS AND THE LAW COMMITTEE de Whitehorse, n'ont aucun personnel et comptent sur des citoyens bénévoles en vue d'examiner les problèmes d'une communauté locale, de proposer des solutions précises, d'entamer des pourparlers avec les autorités judiciaires et de parrainer des projets précis, lorsqu'ils disposent des sommes requises.

D'autre part, des organisations locales de bienfaisance peuvent fournir une vaste gamme de services, à différentes étapes du processus de justice pénale, mais elles le font dans le cadre de l'acte constitutif, des lignes de conduite et des normes d'une organisation provinciale. Malgré cette association juridique, la nature des services et des priorités peut être différente d'un bureau à l'autre, comme c'est le cas pour la SOCIÉTÉ JOHN HOWARD DE L'ONTARIO⁸.

Citons également, à titre d'organisations locales de service, THE ALBERTA SEVENTH STEP SOCIETY et LES ATELIERS DOMINIQUE INC.⁹.

⁵Voir l'appendice A.

⁶Voir l'appendice A.

⁷Voir l'appendice A.

⁸Voir l'appendice A.

⁹Voir l'appendice A.

Etudes, recherches, établissement de normes, action sociale, et démonstration d'établissement de services à l'extérieur du gouvernement.

4. Réforme et démonstration

Services visant à influencer les politiques gouvernementales, à établir des causes communes, à éviter le chevauchement, à planifier et à rationaliser l'emploi des ressources.

3. Services de planification et de coordination

Programmes spécialement conçus en vue d'éclairer, de persuader et d'encourager la participation des citoyens.

2. Éducation du public

Faits et renseignements fournis aux citoyens et aux organisations.

1. Services d'information

II Services à l'intention des communautés

- Activités artistiques et culturelles
- Activités éducatives
- Services juridiques et protection des droits
- Culture autochtone et services spéciaux de liaison
- Préparation à la libération
- Loisirs
- Services d'orientation aux services de la communauté
- Activités religieuses
- Activités sociales
- Visites

13. Services fournis dans les maisons de correction (offerts par des particuliers et des groupes)

Il s'agit de programmes d'ateliers protégés ou de préparation au travail à l'intention des délinquants libérés ou destinés à remplacer une peine de prison.

12. Ateliers

Il s'agit de toute la gamme des services d'emploi, d'orientation, de préparation, de placement et de surveillance, fournis aux délinquants qui éprouvent des difficultés à se trouver un emploi lucratif.

11. Services d'emploi spécialisé

Il s'agit de services destinés aux individus qui se trouvent dans une situation critique, de services de soutien et de «counseling», qui aident à maintenir l'appui et les rapports familiaux et facilitent les visites, lorsqu'un époux est en prison.

10. Services familiaux et visites

Il s'agit de toute la gamme des services et programmes, y compris la surveillance, fournis aux particuliers en vertu de ces restrictions légales, ou libres de pareilles restrictions.

9. Services de probation, de libération conditionnelle et d'assistance post-pénale

Ces services comprennent toute la gamme des services résidentiels fournis aux individus qui sont soumis à la judiciarisation, à la probation, qui se trouvent dans une situation critique, après leur libération ou au cours de leur séjour en prison.

8. Services résidentiels

La consultation qui a lieu en 1975, au sujet du projet de création d'une Agence fédérale de correction, se voulait une consultation «avec le secteur privé» du Canada. Les délégués qui y ont participé représentaient 139 organisations, mais 137 autres organisations avaient été invitées et n'y ont pas participé⁴. Le «secteur privé» englobait toutes les organisations entretenant des relations officielles ou officieuses, soit avec le service fédéral des libérations conditionnelles, soit avec le service fédéral des pénitenciers.

Le groupe d'étude estime qu'en 1977, à peu près 650 organisations différentes, à l'extérieur du gouvernement, fournissent directement des services à des individus touchés par le système de justice pénale du Canada.

Il est peut-être plus utile de décrire les diverses fonctions que ces services ont tenté d'assumer en 1977, compte tenu du fait que de nombreuses organisations assument peut-être plusieurs fonctions.

Diversité des fonctions

1 Services fournis directement à des individus

1. Services juridiques

Il s'agit de services juridiques complets, dans les affaires pénales. La plupart du temps, ils sont fournis par des avocats de la pratique privée. Ils pourraient être fournis dans des études, dans des cliniques communautaires ou par l'intermédiaire de projets spéciaux.

2. Services de conseillers auprès des tribunaux

Il s'agit de services, souvent fournis par des volontaires ou des «para-professionnels», services de représentation, d'orientation, d'interprétation, et fourniture aux tribunaux de ressources communautaires, ou de renseignements sur ces ressources.

3. Services aux victimes

Il s'agit principalement de services destinés à permettre la réconciliation entre les délinquants et leurs victimes, avec pour objectif primordial la restitution.

4. Services destinés aux femmes

Il s'agit des services destinés aux femmes qui ont enfreint la loi, aux victimes de viol et d'attentat à la pudeur, et aux femmes qui sont victimes d'abus de personnes de sexe masculin et qui demandent la protection de la police et/ou d'un tribunal de la famille.

5. Services communautaires, services visant à la restitution ou à la déjudiciarisation

Il s'agit de services spéciaux, souvent de projets témoins, en vue de rechercher des solutions viables, autres que l'emprisonnement et les autres sanctions. Ils peuvent servir à la fois le délinquant, la victime et la communauté.

6. Programmes d'option

Il s'agit de services organisant des programmes d'entraide communautaire ou de travail communautaire, à titre de solutions de rechange à l'emprisonnement.

7. Programmes concernant l'abus des drogues et de l'alcool

Il s'agit de services spéciaux conçus pour des groupes plus généraux et s'adressant aussi aux clients du système correctionnel ou du système de justice pénale, à des fins particulières.

⁴Op. cit., p. 2-3.

Le groupe d'étude a dû employer des méthodes très imparfaites en vue d'évaluer les activités. Les inventaires dressés par les groupes de travail ne fournissent pas de données comparables, en ce qui concerne le nombre de gens servis, ou la façon exacte dont ils sont servis. Ils ne fournissent pas non plus de renseignements exacts et comparables au sujet des ressources en personnel et des budgets.

L'autre problème majeur est le changement constant qui se manifeste en ce domaine. Une image à peu près exacte aujourd'hui ne le sera peut-être plus dans un ou deux ans. Pareil état de choses reflète en partie l'instabilité inhérente à la nature des organisations non gouvernementales en ce domaine, ainsi qu'à la nature des sources de financement.

En l'absence d'un inventaire efficace des services offerts à travers le Canada, le groupe d'étude se voit contraint à décrire les activités en termes généraux. Ses estimations, concernant la croissance, sont fondées sur ses propres observations, sur des tentatives antérieures en vue d'identifier les organisations, dans des études comme les rapports Fauteux et Quimet, sur les répertoires existants et sur des pourparlers plus récents, au sujet de la création d'une Agence fédérale de correction¹.

Le comité Fauteux s'est principalement intéressé, en 1956, à la libération conditionnelle et à l'assistance post-pénale, dans le domaine correctionnel. Du «mouvement d'assistance post-pénale», il dit qu'il se trouve dans une «position plus forte qu'il ne l'a jamais été». Il mentionne des organisations religieuses et laïques telles que les sociétés Elizabeth Fry et John Howard, et des organisations québécoises comme la Société d'orientation et de réhabilitation sociale, mais son enquête sur les organisations porte principalement sur les groupes laïques recevant des subventions du Service des pardons alors existant, au sein du ministère de la Justice. Les services privés, fournis soit par un personnel soit par des volontaires, étaient utilisés dans chaque province, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard. Des services étaient alors disponibles dans 32 communautés canadiennes importantes et dans de nombreux petits centres². En plus du travail de l'Armée du Salut, ces services étaient fournis par plusieurs groupes, utilisant différentes appellations, mais dont les méthodes et l'organisation étaient presque identiques.

Le rapport Quimet, publié en 1969, mentionne *vingt-trois* organismes bénévoles «dont le premier rôle consiste à œuvrer dans les services de correction (sans compter les organismes qui se consacrent uniquement à ouvrir des foyers à l'intention des anciens détenus)». Cinquante-trois organismes bénévoles auraient reçu des subventions du gouvernement fédéral, mais le rapport ne précise pas si ces subventions ont été accordées à des succursales d'un même organisme³. Le rapport documente un ensemble plus varié de fonctions assumées par des organismes privés, mais les services aux détenus demeurent malgré tout prédominants.

¹ *Société canadienne de criminologie*, résumé des délibérations et consultation avec le secteur privé au sujet de la création de l'Agence fédérale de correction, au sein du ministère du Solliciteur général du Canada, 20 février 1975.

² *Rapport Fauteux*, chap. X et appendice «P».

³ *Rapport Quimet*, p. 406-411.

ACTIVITÉS ACTUELLES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Au cours des dix dernières années, la composition des organisations non gouvernementales canadiennes œuvrant dans le domaine de la justice pénale a subi des changements très importants. Premièrement, l'on a commencé à orienter les ressources des services pénitentiaires et post-pénaux à des services fournis d'une façon plus soutenue) dans tous les secteurs du système de justice pénale. Le champ d'action a été étendu.

Deuxièmement, il est possible de constater un mouvement distinct favorisant une dotation mixte en personnel — c'est-à-dire le recours à des professionnels, de même qu'à des «para-professionnels», à d'anciens détenus et à des volontaires, en vue de fournir des services.

Troisièmement, l'on peut remarquer un changement dans la variété de structures d'organisation, sous l'égide desquelles les services sont fournis. On s'est éloigné de quelque peu de la notion d'organisations dites «privées», reconnues depuis longtemps dans la communauté (organisations traditionnelles). On a vu apparaître des groupes de «promotion personnelle», des organisations destinées aux autochtones et régies par des autochtones, et des projets, régis par des citoyens s'intéressant à des problèmes particuliers. On peut également constater certaines coalitions en vue d'aborder des problèmes communautaires plus généraux ayant une influence sur le système de justice pénale.

De plus, les groupes religieux et les groupes de bienfaisance ont entrepris de nombreuses activités à divers endroits du Canada. Certains groupes religieux ont toujours eu des échanges avec les organismes de justice pénale. D'autres trouvent de nouveaux débouchés pour leurs intérêts. Des clubs sociaux tels que les Jaycees, Kinsmen, Rotary et la Légion canadienne entreprennent, à certains moments, dans des communautés particulières, des projets se rattachant au système de justice pénale.

Le changement survenu dans les modèles de financement, au cours de ces dernières années, explique sans aucun doute l'accroissement important des activités communautaires et leur diversité. Malgré les critiques formulées à l'encontre de ce type de financement, il existe une abondance de preuves que les P.P.J., P.I.L., P.A.C.L.E.* et sources semblables, ont servi à former des groupes de promotion personnelle, à permettre des innovations et à appuyer la tendance au recours à des volontaires, comme cela se faisait par le passé. À notre avis, ces sources ont énormément contribué à l'établissement de groupes d'assistance aux anciens détenus.

Même si la description exacte des activités en cours peut s'avérer difficile, et malgré la fragmentation de certaines organisations les unes par rapport aux autres, la gamme des activités donne l'impression d'une grande vitalité et d'une riche diversité d'intérêts à l'égard des questions communautaires.

*Programme de Perspectives-Jeunesse, Programme d'Initiatives locales et Programme d'aide à la création locale d'emplois.

OBSERVATIONS DU GROUPE D'ÉTUDE

PARTIE II

Dans cette partie du rapport, nous tenterons de décrire ce que nous avons observé au sujet d'organisations au sein du gouvernement et à l'extérieur, leurs interactions et les sentiments des gens à leur égard. Nous donnerons un aperçu du genre de groupes de citoyens et d'organisations qui existent actuellement au Canada, dans le domaine de justice pénale, nous parlerons de la situation actuelle en nous reportant brièvement à certains antécédents historiques, dans l'espoir d'en montrer quelque peu le contexte.

Les faits, tels que nous les interprétons, sont documentés en tenant dans une certaine mesure compte de plusieurs limitations. Ainsi, il n'est pas possible de décrire en détail les fonctions, le mode de financement et la structure d'organisation de quelque groupe. Par conséquent, les remarques générales que nous ferons ne s'appliqueront peut-être pas à toutes les organisations. Des problèmes semblables existent lorsque l'on tente d'observer des tendances historiques et des changements. Nous n'avons pas eu le temps et nous n'avons pas à notre disposition les compétences nécessaires pour étudier à fond les éléments historiques. De même, les progrès accomplis touchent peut-être certains d'entre nous de trop près pour les interpréter objectivement. Finalement, nous documenterons les faits, en sachant bien que l'interprétation de faits est étroitement liée à des expériences personnelles. « Les faits, comme dit R. D. Laing¹, deviennent de la fiction, sans moyens suffisants de (les) voir ».

Dans cette partie du rapport, nous tenterons de refléter le plus fidèlement possible les vues qui ont été présentées devant nous, les tendances que nous avons remarquées et les problèmes d'interaction entre gouvernements et organisations non gouvernementales. Des exemples d'organisations sont donnés en vue de refléter la diversité en ce domaine et le fait qu'il n'est pas possible d'associer un type particulier de programme à une organisation particulière.

Indépendamment des problèmes et des attitudes, et indépendamment des faits apparents, les membres du groupe d'étude désirent mettre l'accent sur certaines des observations faites par des organisations et groupes de travail et y ajouter leurs propres commentaires.

¹R. D. Laing, *The Politics of Experience*, Pantheon Books, New York, 1967.

énormément la contribution de nombreuses gens à cette étude.

A coup sûr, si le groupe d'étude devait planifier à nouveau son propre processus, il le ferait différemment. Grâce à la persistance de son secrétaire général et de ses propres membres, il a pu remédier à certaines lacunes du processus. Il apprécie

devoir souvent quitter la région avant que ce problème ait pu être corrigé. préparer en vue d'exposer leurs idées devant le groupe d'étude. Le groupe d'étude personnellement. Mais, dans bien des cas, pareils groupes n'ont pas eu le temps de se en vue de modifier les horaires de façon à pouvoir rencontrer les groupes traditionnelles et les groupes autochtones, devint apparent, des efforts ont été effectués Lorsque ce manque d'information, particulièrement parmi les organisations non

d'étude ont été envoyés ou remis à des particuliers ou à des organisations. communication avec lui. Quelque 5,500 exemplaires du *Guide de discussion* du groupe communautaires au sujet des questions qu'il examinerait et des façons d'entrer en son personnel que des groupes de travail, en vue de renseigner les groupes été une déception, pour les membres du groupe d'étude, et ce, malgré les efforts, tant de Le fait que son existence n'était pas bien connue à travers le Canada a également

Connaissance du groupe d'étude

problèmes. Certains étaient convaincus que le processus n'aboutirait à rien. critiques; selon eux, les groupes d'étude ne constituent pas un bon moyen de régler des «tactique en vue de retarder les choses». D'autres étaient généralement sceptiques et d'étude. Certains étaient d'avis que le groupe d'étude était, pour le gouvernement, une présenter leurs vues. Certains ont exprimé des soupçons au sujet des motifs du groupe négatives à l'extérieur du gouvernement. Certains groupes ne se sont pas préoccupés de Les membres du groupe d'étude ont fait face à un ensemble différent d'attitudes

participants, dans certains documents officiels de groupe de travail. d'autres provinces, qu'ils étaient surpris de voir leurs noms figurer, à titre de représentants d'organismes communautaires ont déclaré au groupe d'étude, dans principaux groupes communautaires et fonctionnaires de leur territoire. Des de présenter des rapports, mais ils ont facilité les rencontres du groupe d'étude avec les provinces et des rapports ont été présentés. Les deux territoires n'ont pas été en mesure des groupes officiels de travail. Néanmoins, des groupes *ad hoc* ont été formés dans ces étaient manifestes, compte tenu du fait que dans deux provinces l'on a omis de former Une certaine réticence et un certain manque de coopération des fonctionnaires

communautaires.

si elle reflétait une philosophie excluant la participation des organisations et groupes reflétait des personnalités individuelles, la crainte d'empiètement sur leur territoire, ou et le processus de quelques groupes de travail. Il est impossible de savoir si la chose être inconsciemment) tentaient d'avoir un contrôle sur la composition, le rapport final groupe d'étude ont parfois eu l'impression que certains fonctionnaires de l'Etat (peut- Malgré les problèmes de délai et les restrictions financières, les membres du processus.

de l'accord entre sous-ministres à travers le Canada, lorsqu'il s'est agi d'entreprendre le gouvernements à coopérer. Il était difficile de comprendre cette réticence, compte tenu a dû faire face à la forte réticence de certains gestionnaires supérieurs des d'étude, qui est devenu responsable de la formation des groupes provinciaux de travail. Au cours de la première phase du processus, le secrétaire général du groupe

administratif d'un membre du personnel, de sa secrétaire, et sur leurs propres tendances à l'effort individuel. A long terme, la situation dans laquelle nous sommes trouvés est peut-être avantageuse.

L'impossibilité de dresser un inventaire

Malheureusement, plusieurs facteurs nous ont empêchés de dresser un inventaire complet des programmes et services du «secteur privé» au Canada dans les délais fixés et avec les ressources mises à notre disposition. Et ce, particulièrement parce que de nombreux sous-ministres s'attendaient clairement à ce qu'un inventaire complet soit dressé. Toutefois, pour être à jour et exacts, pareils inventaires exigent une définition très minutieuse des données requises et le plein contrôle du processus de rassemblement des données. A cette fin, il faut rassembler des données comparables à travers l'ensemble du pays. Pareille entreprise majeure exige un personnel et un délai suffisants, ainsi que la coopération de toutes les organisations.

Malgré les excellents efforts de coopération fournis par certains groupes de travail et leurs sous-groupes, les groupes n'ont pas tous coopéré. Les données n'étaient pas toujours comparables. Le contrôle du processus de rassemblement des données a malheureusement été confié aux groupes de travail. De l'avis du groupe d'étude, ce fut la une erreur. Les renseignements obtenus sont utiles uniquement d'une façon générale, et peut-être en vue d'aider à établir à l'avenir un système exact de retrait des données. Le groupe d'étude avait songé à un échantillonnage d'organisations non gouvernementales dans des régions géographiques choisies, mais il a décidé que pareille méthode ne corrigerait pas les erreurs déjà faites.

Attitudes à l'égard du groupe d'étude

Compte tenu des délais à respecter, et parfois du manque de compréhension des objectifs du groupe d'étude, il s'est avéré que le processus des groupes de travail dans la plupart des provinces comportait, pour le personnel gouvernemental et non gouvernemental, des obligations très onéreuses, du point de vue du temps, des énergies et de l'intérêt à y consacrer. Certains groupes de travail ont profité de l'existence du groupe d'étude pour engager des discussions très longues avec la communauté et des discussions entre les différents secteurs de services existant dans les provinces. Pour certains, l'effet du groupe d'étude et les questions qui en découlaient ont permis à certains groupes de citoyens et à certaines organisations de s'asseoir ensemble pour la première fois à la même table.

Les membres du groupe d'étude sont reconnaissants à de nombreuses personnes de la communauté et à de nombreux fonctionnaires des gouvernements pour avoir incorporé ce genre de tâches dans leur horaire chargé. Pareils engagements favorisent une communication ouverte et la coopération.

La coopération et les réactions au niveau des sous-ministres et des membres supérieurs du personnel, ont permis des discussions très franches avec les principaux responsables de l'établissement de politiques. Ces discussions ont confirmé les espoirs très grands que certains ministères provinciaux et fédéraux fondaient sur le groupe d'étude.

Mais le groupe d'étude a également dû faire face à ce qui est interprété comme étant de la réticence, de l'antipathie, ainsi que de l'apathie et du cynisme.

Or l'élaboration et la réalisation d'un processus sont deux choses différentes. Une discontinuité entre la conception initiale du processus et sa mise en application véritable venait s'ajouter au problème. Le sujet était trop abstrait pour certains gens. Il s'est avéré que certaines questions, considérées comme importantes par ceux qui avaient mis en branle le processus, n'intéressaient pas certaines gens pratiques, au niveau de l'intérêt des citoyens. Le processus devait tenir compte de la découverte de questions imprévues et de l'identification de besoins et problèmes uniques en leur genre. Ceux-ci étaient différents d'une province à l'autre, et dans les limites d'une même compétence, d'une région à l'autre.

Les membres du groupe d'étude se sont trouvés pris entre deux feux: le sentiment d'urgence exprimé par de nombreuses organisations non gouvernementales, et la pure complexité des questions se manifestant au cours du processus. Le désir d'obtenir rapidement des réponses de fonctionnaires conscients est venu s'ajouter à ce conflit.

Les questions de délai devinrent les plus pressantes. Le temps de laisser une certaine confiance se développer dans les rencontres de groupes, de façon à ce que la communication soit dans une certaine mesure ouverte — le temps de se montrer sensible aux idées et situations individuelles — le temps pour les gens de la communauté de modifier leur façon de penser, d'oublier les exigences quotidiennes auxquelles ils doivent faire face lorsqu'ils fournissent leurs services, et de s'attacher à des idées plus abstraites et générales. Le temps également pour le groupe d'étude d'absorber les enseignements recueillis, de s'arrêter à penser à leur importance et de songer ensemble à des solutions possibles.

Malheureusement, le processus ne permettait pas de rencontrer une seconde fois les groupes. Or, il aurait peut-être été plus avantageux d'avoir un dialogue fondé sur des opinions plus fermes, exprimées après mûres réflexions.

Les difficultés qu'ont éprouvées les membres à obtenir des renseignements, particulièrement de certains ministères et organismes gouvernementaux, les ont également troublés. La chose était particulièrement vraie, en matière de dépenses, de critères de financement et de politiques. C'était un des principaux problèmes du gouvernement fédéral, où une variété de ministères qui ne sont pas directement responsables des services de justice pénale fournis éprouvent de la difficulté à déterminer combien de «clients» des services de justice pénale sont directement touchés par leurs programmes⁶.

Certains particuliers et certaines organisations gouvernementales ou autres ont apporté une contribution précieuse aux travaux du groupe d'étude. Mais l'affectation d'un seul secrétaire général et d'une secrétaire à ses travaux a imposé des restrictions distinctes sur sa capacité d'effectuer lui-même des recherches ou des analyses, et de recueillir des données.

En ce sens, les membres du groupe d'étude ont pu partager le sort de nombreux groupes non gouvernementaux. Comme eux, ils ont dû compter sur l'appui

⁶Ainsi, le ministère de la Santé nationale et du bien-être social finance des programmes spéciaux sur l'abus des drogues, en ayant souvent à l'esprit la prévention du crime. Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, par l'intermédiaire des programmes de formation et d'emploi de la Main-d'œuvre, sert les individus qui ont des besoins particuliers, certains de ceux-ci étant régis par les services de justice pénale.

s'assurer qu'il ne consacrerait pas ses efforts à l'étude des mêmes questions et qu'il pourrait obtenir les renseignements recueillis dans cette étude particulière et en bénéficier; cette étude était parrainée par le Secrétariat d'État.

Rencontres avec des fonctionnaires supérieurs de ministères gouvernementaux et des chefs d'organisme, à Ottawa

Des rencontres entre le groupe d'étude et des représentants et groupes de représentants choisis ont été prévues tant au cours du processus d'enquête qu'à la fin de ce processus. En outre, le groupe a rencontré le comité consultatif principal des politiques du ministère du Solliciteur général.

Rencontres avec le groupe fédéral de travail, et des organisations et associations nationales

Le groupe d'étude au complet a rencontré le groupe fédéral de travail, et les représentants de la Société canadienne de criminologie. Certains membres ont eu l'occasion de rencontrer des représentants d'autres organisations nationales, telles que les *Associations nationales intéressées à la justice criminelle*, la Société St. Leonard du Canada, l'Association canadienne d'appui aux indigènes, *The Federal Advisory Council on Natives and The Law*.

Des rencontres ont également été prévues avec le président d'une fondation canadienne importante et avec le *United Community Fund of Greater Toronto*.

Information provenant d'autres pays

Le groupe d'étude a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de recueillir des idées et d'échanger des renseignements, lors de visites effectuées à l'extérieur du Canada.

Un membre, invité en Australie en sa qualité de conseiller, a pu avoir des discussions importantes fort intéressantes pour le groupe d'étude. Il a également pu avoir des discussions similaires en Nouvelle-Zélande et à Fiji. Un membre et le secrétaire général ont visité le *National Council on Crime and Delinquency*, la fondation Ford et le *Alliance of NGOS at the UN on Crime Prevention and Criminal Justice*, à New-York. Trois membres ont pu passer une semaine en Angleterre et une semaine aux Pays-Bas, en vue d'étudier les relations entre les gouvernements de ces pays et les groupes non gouvernementaux fournissant des services de justice pénale. Dans les deux cas, ces relations sont bien établies, soit par la législation, soit par la tradition.

Limitations du processus

L'efficacité de la méthode employée par le groupe d'étude, et de la façon particulière d'aborder cette méthode, dépendra non d'attitudes à court terme à l'égard de la méthode en question, mais du type de mesures concrètes en découlant. En vue de permettre un dialogue, le processus a été conçu de façon à regrouper des gens ayant des intérêts communs au moins provinciaux, sinon locaux. Étant donné qu'ils sont davantage en contact avec les services et l'action sociale, il a été considéré qu'il était essentiel de voir à ce qu'ils se penchent sur de nombreuses questions que le groupe d'étude avait été chargé d'examiner.

Canada, dans ses versions anglaise et française, et ce, grâce aux efforts du secrétaire général du groupe d'étude et aux coordonnateurs provinciaux des groupes de travail. Vingt-et-une organisations et trois particuliers ont présenté des mémoires par écrit³.

Contacts supplémentaires

Un certain nombre de tâches précises ont été confiées à des membres particuliers, à de petits groupes de membres et, à l'occasion, à l'ensemble du groupe d'étude: visites d'établissements, visites de projets en activité et rencontres avec des comités d'organisation et d'organisme. Deux membres ont présenté un exposé devant le *Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association*. Des rencontres ont eu lieu avec des groupes de détenus, avec des membres du personnel pénitentiaire, avec des comités consultatifs de citoyens auprès des institutions pénitentiaires et avec les représentants d'une commission d'aide juridique.

Deux membres du groupe d'étude furent délégués à un congrès. Une rencontre spéciale a été organisée avec des organisations autochtones du Labrador à St-Jean, Terre-Neuve, car il était impossible de nous rendre dans leurs communautés. Deux membres ont visité Kenora, en Ontario, en vue de recueillir sans formalités, des opinions au sujet des problèmes critiques des autochtones et des services de justice pénale de cette région. Les mêmes membres ont eu l'occasion d'observer l'introduction d'un programme de formation «transculturel», à l'intention des recrues de la G.R.C., à Regina.

Des centres résidentiels spécialisés ont été visités et une séance a été tenue avec un conseil de justice de la Colombie-Britannique.

Documents d'étude particuliers

La préparation de deux documents particuliers a été confiée à des personnes dont les connaissances spéciales intéressaient le groupe d'étude. Christine Jefferson a rédigé un document intitulé *«An Analysis of Materials and Funding Programs for Native Organizations»*. George Szabowski, professeur à l'université York, a rédigé un document intitulé *«Nouveau rôle des organisations bénévoles dans le domaine de la justice pénale: Possibilités de participation politique efficace»*⁴.

Liaison avec le Conseil consultatif canadien sur l'action volontaire

Peu après sa nomination, le groupe d'étude a cherché à obtenir des précisions au sujet du rôle d'une étude particulière des organisations bénévoles du Canada menée par le Conseil consultatif canadien sur l'action volontaire⁵. Le groupe d'étude voulait

³ Voir le tome III, en ce qui concerne les mémoires présentés par écrit.

⁴ Voir l'appendice C.

⁵ Établi en 1974 par le Secréariat d'État, le Conseil est chargé de rédiger un rapport qu'il présentera au gouvernement du Canada, dans les domaines suivants:

a) le rôle et l'importance de l'action bénévole et des organisations bénévoles, dans une société canadienne en évolution constante;

b) le rôle et les obligations du gouvernement du Canada, en ce qui concerne l'appui à fournir à l'action bénévole et aux organisations bénévoles;

c) le statut, la condition et les besoins des organisations bénévoles, y compris leurs relations avec le gouvernement du Canada;

d) les mesures qui doivent être prises par le gouvernement du Canada en vue d'améliorer le plus possible la condition des organisations bénévoles et leurs relations avec lui.

LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Processus de consultation

Le groupe d'étude a eu entre autres pour objectif fondamental d'établir un dialogue entre le «secteur privé» et les gouvernements. Le rassemblement structuré de «données rigoureuses» n'a été qu'un objectif marginal de notre processus d'étude. Nous avons plutôt cherché à recueillir les opinions de participants informés—un genre de consultation.

Ce processus nous a amenés dans vingt villes canadiennes. Des mémoires et rapports de groupes de travail nous sont également venus d'autres régions du Canada. Au cours de nos réunions, quelque cinq cents personnes ont eu l'occasion de s'adresser directement au groupe d'étude. De nombreuses autres personnes ont été amenées à soulever des questions par suite de leurs travaux sur des mémoires et rapports.

Au cours d'une période de travail relativement brève, d'une durée de six mois, alors que certains de ses membres effectuaient leurs autres tâches habituelles, le groupe d'étude a couvert un territoire considérable et s'est adressé à un public important, formé tant de particuliers que d'organismes.

Étude préliminaire et lectures

Le groupe d'étude a été nommé en juin 1976 et s'est réuni brièvement au cours de l'été. Il a effectué une étude préliminaire et a lu les rapports des groupes de travail, rédigés au cours de la première phase d'enquête, avant la fin du mois d'août.

Visites aux provinces et territoires²

Du mois de septembre au début du mois de décembre 1976, un horaire rigoureux de visites a été maintenu, de façon à rencontrer tous les «groupes de travail», ou d'autres représentants, dans les provinces et les territoires. À chaque endroit, le groupe d'étude, ou certains de ses membres, ont rencontré des représentants gouvernementaux, souvent au niveau d'un sous-ministre.

Dès nos premières visites dans les provinces, nous avons tenté avec succès d'entrer en contact avec les groupes communautaires pour lesquels il était difficile de se conformer aux horaires et réunions officiels, et d'être à leur disposition. Nous avons communiqué avec un certain nombre d'organisations en vue d'élargir nos vues et de nous renseigner davantage au sujet de services nouveaux et divers et de leurs problèmes particuliers.

Demandes de présentation de mémoires

Il a été décidé de ne pas tenir d'assemblées publiques, avec la présentation d'avis publics officiels, mais le *Guide de discussion* a été distribué largement, à travers le

¹Voir le tome II, en ce qui concerne les documents des groupes de travail fédéral et provinciaux.

²Voir l'appendice B, portant sur l'horaire des réunions du groupe d'étude—Juin 1976 à avril 1977.

personnels stipulent habituellement des unités de service, telles qu'un certain nombre de jours de surveillance, de jours de logement ou un certain nombre d'individus auxquels s'appliquera un programme au cours d'une période donnée.

«Subventions de projet»

Il s'agit de paiements effectués en vue d'appuyer les projets normalement proposés par des groupes ne dépendant pas du gouvernement. Il s'agit habituellement de projets témoins, de projets de développement, de projets expérimentaux ou de projets de recherche. Les gouvernements doivent porter un jugement sur le mérite relatif du projet, compte tenu de l'état des connaissances générales, de leurs objectifs primordiaux, et de la compétence du groupe qui a proposé le projet.

«Subventions de soutien» (subventions de base)

Il s'agit de paiements effectués en vue d'appuyer le budget général d'une organisation, et non des activités ou programmes précis. Ils sont destinés à permettre une organisation et une viabilité minimales. Les financiers, y compris les gouvernements, estiment qu'une organisation devrait exister dans le domaine de la justice pénale, dans l'intérêt public, et cherchent donc à la soutenir. Aucune directive n'est donnée à l'organisation concernant la façon dont l'argent doit être dépensé, mais l'on s'attend néanmoins à ce qu'il soit pleinement rendu compte des deniers publics dépensés.

Par conséquent, avant d'examiner la question du partage des responsabilités, le groupe d'étude voudrait arrêter l'attention du lecteur sur les définitions suivantes:

«*Le volontariat*» est le fait pour une personne de s'offrir, par suite d'un intérêt ou de la conviction que nous avons tous des responsabilités envers autrui dans la communauté.⁶

«*Les volontaires*» sont des gens qui s'engagent, donnent leur temps, leurs idées, leurs ressources, leurs connaissances et compétences à des organisations de leur choix, sans être rémunérés.

«*Les professionnels*» sont des personnes rémunérées en vue d'accomplir une tâche particulière. Pareilles personnes ont été éduquées, formées et préparées en vue d'accomplir cette tâche. Elle mettent en application des connaissances spéciales, sinon exclusives, dans l'accomplissement de leur tâche, et elles sont souvent régies par un code d'éthique.

Appui fourni aux O.N.G.—Clarté des notions de financement

La question la plus pratique qui a été soulevée, aux fins d'examen par le groupe d'étude, est celle de savoir comment les O.N.G. et autres groupes communautaires devraient être appuyés à l'avenir. Quel type de modèle de financement devrait être proposé et de quelle façon pareil modèle peut-il être adapté aux besoins de ceux qui pourront financer pareils organismes, de façon à assurer une planification et une responsabilité? D'autre part, comment pareil modèle peut-il correspondre aux exigences pratiques et à l'action de l'organisation au niveau communautaire, lorsqu'elle doit continuer à répondre aux besoins de la communauté?

Le groupe d'étude reconnaît qu'il existe de nombreuses formes d'appui et que cet appui peut venir de nombreuses sources, y compris les gouvernements. Mais le débat le plus crucial doit avoir lieu des maintenant, en ce qui concerne l'appui financier direct, par opposition au partage des installations et du personnel et à l'obtention de concessions fiscales particulières.

Les questions de financement sont des questions épineuses, compte tenu du pouvoir associé à l'allocation ou au retrait de sommes d'argent. Par conséquent, il importe au plus haut point de réduire la confusion qui semble exister au sujet des notions de financement, si l'on veut qu'un dialogue sincère ait lieu. Ceci étant, nous proposons les définitions suivantes, auxquelles nous nous porterons tout au long du rapport:

«*Contrats de services*» (régime des honoraires à l'acte)

Il s'agit de paiements effectués pour des biens et services requis par le gouvernement. Il peut s'agir d'un service personnel, d'une étude, d'une recherche, d'un projet témoin, ou de services généraux fournis aux délinquants sous la direction du gouvernement. Le gouvernement décide de retenir lui-même les services et c'est lui qui entreprend les démarches nécessaires. Les contrats concernant des services sociaux

⁶D'après les définitions du *United Community Fund of Greater Toronto*.

de bien-être et de santé et les systèmes de main-d'œuvre. La fragmentation reconnue dans la description du système canadien de justice pénale s'accroît énormément si on la considère dans le cadre de systèmes étroitement liés entre eux.

Aux fins du groupe d'étude, le champ sera élargi quelque peu de façon à inclure la prévention du crime:

«Le domaine de la justice pénale» englobe la prévention du crime, la déjudiciarisation, l'action policière, les poursuites, le processus judiciaire et les services correctionnels.

«Les services de justice pénale» comprennent tous les services fournis soit par le gouvernement soit par des groupes non gouvernementaux ou communautaires dans le domaine de la prévention du crime, de la déjudiciarisation, de l'action policière, des poursuites, du processus judiciaire et du système correctionnel, de l'éducation communautaire, du développement et de l'action sociale.

Le groupe d'étude désire employer ses définitions pour entamer les débats. Il reconnaît les limites imprécises de compétence, apparentes dans la définition de la sphère des «services de justice pénale». De toute évidence, d'autres services essentiels tels que les services de santé (programmes concernant les drogues et l'alcool) et les services de bien-être ont une influence secondaire mais néanmoins cruciale sur les services de justice pénale. Il sera nécessaire de formuler des définitions précises, si l'on veut élaborer une politique valable de financement.

Qu'est-ce qu'un volontaire?

Traditionnellement, l'idée de volontariat a été le plus souvent associée à ce que l'on appelle un «organisme bénévoles» de la communauté, ou un O.N.G., comme l'appelle le groupe d'étude. Dans l'esprit de nombreuses gens, l'effort bénévoles est lié à l'idée d'assurer une société démocratique libre et pluraliste. Le mérite du «volontariat», en tant que mouvement, particulièrement en Amérique du Nord, tient à la nécessité d'établir un équilibre entre la communauté et les gouvernements, en vue de répondre aux besoins.

La recherche d'un équilibre n'est pas moins importante en ce qui concerne les besoins qui se manifestent dans le système de justice pénale. Dans le présent rapport, nous insisterons fortement sur le fait qu'il faut rétablir l'équilibre, en ce qui concerne les responsabilités, non seulement entre les O.N.G. et les gouvernements, mais également entre les citoyens, les professionnels et les volontaires, et ce, peu importe où ils travaillent et de qui ils relèvent.

Ainsi, les volontaires peuvent ou non être professionnellement aptes à entreprendre leurs tâches de volontaires. Certaines fonctions ne requièrent aucune connaissance professionnelle. Un comptable, un avocat ou un enseignant peut faire appel à ses connaissances professionnelles en vue de faire du volontariat dans un domaine précis, mais il peut également offrir d'aider d'une façon qui exige des connaissances personnelles, plutôt que des connaissances professionnelles. L'idée que les volontaires sont exclusivement attachés à un organisme bénévoles (O.N.G.) n'est plus valable. Les volontaires se trouvent tant dans les gouvernements que dans les O.N.G., comme les professionnels se trouvent dans les deux types d'organisation.

Par conséquent, le groupe d'étude préfère employer les expressions suivantes:

«*Organisations non gouvernementales*» (O.N.G.)*: organisations et associations sur lesquelles un ensemble défini de citoyens qui en sont membres exerce un contrôle et qui doivent répondre de leurs actes devant pareils membres, et *non* devant le gouvernement.

L'expression «*groupes communautaires*» comprend des groupes, avec ou sans structures établies, qui peuvent ou non répondre de leurs actes devant un ensemble particulier de membres. Il y a de fortes chances qu'ils ne soient pas constitués en compagnie; le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur ces groupes.

L'expression «*secteur non gouvernemental*» comprend la gamme complète des particuliers, groupes communautaires et groupes de citoyens n'ayant aucune relation particulière de travail avec les gouvernements, et les organisations non gouvernementales qui entretiennent des relations officielles avec les gouvernements, mais sur lesquelles le gouvernement n'exerce aucun contrôle.

L'expression «*organisations quasi-gouvernementales*» désigne des organisations dont les normes et les obligations, ainsi que la composition du conseil d'administration, sont établies par une loi gouvernementale.

L'expression «*organismes de services gouvernementaux*» comprend les organisations gouvernementales qui fournissent des services par suite de leurs obligations légales et qui doivent répondre de leurs actes, par l'intermédiaire du Service civil ou de la Fonction publique, devant une assemblée, législative, un Parlement, un gouvernement territorial ou municipal.

L'étendue du système de justice pénale

Il semble y avoir moins de confusion au sujet de ce que signifie l'expression «justice pénale», telle qu'elle s'applique aux travaux du groupe d'étude. C'est la manifestation d'une façon relativement récente de considérer un champ d'action, ou une série de fonctions, relevant normalement d'un gouvernement. Ces fonctions ont entre elles un rapport étroit. Considérées dans leur ensemble, on dit qu'elles forment un «système».

Au Canada, l'administration de la justice pénale et les services judiciaires font partie de ce que l'on appelle communément le système canadien de justice pénale (S.C.J.P.). Le S.C.J.P. est réparti, horizontalement, entre certains ministères et organismes fédéraux, en particulier les ministères de la Justice et du Solliciteur général; verticalement, il est partagé entre les administrations fédérales, provinciales et municipales. La police, les tribunaux et les services de correction couvrent les trois paliers. La libération conditionnelle est sous juridiction fédérale, alors que sa proche parente, la probation, est du ressort provincial. Même si pour ces raisons et d'autres encore, il est difficile de qualifier le S.C.J.P. de «systématique», celui-ci est quand même un véritable système puisque la modification d'un de ses éléments a des répercussions sur tout le système⁵.

Le système canadien de justice pénale devrait, bien sûr, être lié, en ce qui concerne ses fonctions, aux autres systèmes gouvernementaux, tels que l'éducation, les services

* Pour des raisons pratiques, l'expression O.N.G. est employée dans le même sens que l'expression «organisation(s) non gouvernementale(s)» ou «organisme(s) non gouvernemental(aux)».

⁵«Liaison», vol. 1, no 8, 1975.

modèle semble faire partie de la réalité canadienne actuelle. Selon toute probabilité, il le deviendra encore plus.

Dans ce groupe, l'organisme typique est une organisation constituée en compagnie à but non lucratif, dont l'existence dépend entièrement ou presque entièrement de l'appui gouvernemental. Il ressemble à une organisation bénévole, dans la mesure où il a un conseil d'administration, une direction, un acte constitutif de l'État, mais le rôle du conseil, du personnel et de l'usager des services dépend principalement de subventions gouvernementales?

Les mémoires soumis au groupe d'étude sont le reflet d'une variété de définitions et de modes d'exploitation au Canada. Au Québec, par exemple, l'expression «organisme «privé» a été abandonnée au profit de l'expression «établissement public», ce dernier étant en fait une organisation «para-publique». L'établissement public est un organisme à but non lucratif qui se voit allouer des sommes annuelles par l'assemblée législative. La Loi édicte que pareils établissements sont gérés par une compagnie constituée d'un groupe de citoyens, dont certains représentent le milieu social dans lequel oeuvre l'organisation. Mais en pratique, il a été difficile de recruter des citoyens représentant le milieu social dans son ensemble.

Au contraire, le *Community Legal Services of Saskatchewan* relève du *Community Legal Services Commission* de la Saskatchewan. Cette commission est composée d'un conseil nommé de neuf membres. Ses services cliniques dans les diverses régions sont régis par des conseils locaux de région?

Le groupe d'étude a dû emprunter la désignation attribuée par le gouvernement, mais il a hésité à mettre l'accent sur l'idée de «privé» ou «d'organisme». Ce dernier terme laisse entendre une diminution de l'influence que peuvent exercer les citoyens, au profit d'organismes ayant une organisation et une structure précises, et peut-être même d'organismes «pouvant être reconnus» ou «acceptés». Comme la Société canadienne de criminologie⁴, le groupe d'étude considère que l'influence actuelle et éventuelle exercée à l'extérieur du gouvernement émane d'un «public beaucoup plus vaste». Ce public comprendrait des particuliers, des groupes, des organisations telles que les groupes de promotion personnelle, les groupes d'action de citoyens, les groupes de «parent secours», les volontaires, les compagnies, les locaux de syndicat, les fondations, les groupes religieux et consultatifs de citoyens, ainsi que les associations et «organismes privés» traditionnels.

En énonçant la définition qu'il donne aux organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la justice pénale, le groupe d'étude aimerait souligner un certain nombre d'éléments souvent utilisés en vue de décrire «l'organisation bénévole». Pareille organisation met l'accent sur une activité volontairement entreprise, à des fins non lucratives. Elle met également l'accent sur le fait que les activités d'organisation relèvent d'un ensemble de membres dont le public ou un secteur défini de la population peut faire partie. La véritable organisation non gouvernementale tire ses pouvoirs d'un groupe de gens, et non du gouvernement. Ces notions s'appliquent aux définitions qui suivent.

²Ibid., p. 149.

³Saint-Cyr, op. cit., p. 37.

⁴Société canadienne de criminologie, mémoire présenté au groupe d'étude, p. 5.

DEFINITIONS

Le groupe d'étude et les organisations qui ont soumis des mémoires ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des termes dans lesquels le champ des activités du groupe d'étude et les éléments particuliers à étudier avaient été définis.

De nombreux termes employés dans nos échanges, ainsi que dans le *Guide de discussion* envoyé aux groupes communautaires de façon à ce qu'ils connaissent les cadres du débat, avaient de toute évidence un sens différent, selon les gens. Certains termes étaient abstraits et sujets à des interprétations différentes. Certains avaient signifié des choses différentes, selon le contexte culturel. Certains avaient pour but d'essayer de désigner des idées que l'on tentait alors d'élaborer et de définir. Des expressions telles que «prévention», «déjudiciarisation», «planification», «coordination», «financement de base», «communauté» et «participation des citoyens» prêtent aux malentendus et à la confusion.

Le groupe d'étude a uniquement l'intention d'éclaircir, à ses propres fins, les termes employés tout au long du rapport. Il n'a pas le temps, ni la compétence nécessaire en matière de sémantique, de se montrer plus exact. Il reconnaît ses limitations, à cet égard. Il reconnaît également qu'à l'avenir les déclarations de principe devront être fondées sur des définitions claires.

Il importe d'élaborer et d'apporter des précisions dès le début sur deux termes descriptifs importants. Les expressions «organismes privés» et «justice pénale» peuvent être interprétées d'une façon passablement différente et doivent être définies avec soin.

Organismes privés — Expression trop étroite

Le groupe d'étude reconnaît que l'expression «organisme privé» ne met pas l'accent là où il convient, du point de vue de la responsabilité envers le public, et ne correspond pas aux rouages actuels de la majorité des organisations non gouvernementales du Canada.

Le terme «privé» laisse entendre que les membres du public, et leurs intérêts, ne sont pas représentés. De nombreux organismes étaient, à leurs débuts, des «organismes d'assistance privés». Selon Allan Pifer, pareil organisme n'a pas à répondre devant un ensemble de membres; il ne répond qu'à lui-même:

c'est-à-dire à un personnel professionnel rémunéré et à un conseil d'administration permanent. Pareilles organisations sont justifiables, dans la société, en ce sens que leur programme est socialement utile, et non parce qu'il s'agit d'organes représentant des secteurs précis de la population¹.

Pifer ajoute que les problèmes de financement et les relations entre les anciens organismes d'assistance privés des États-Unis ont amené la création d'un nouveau modèle d'organisation, à savoir, une «organisation quasi non gouvernementale». Ce

¹ Allan Pifer, cité dans Betram M. Beck, *The Voluntary Social Welfare Agency: A Reassessment*, Social Service Review, University of Chicago, vol. 44, no 2, 1970, p. 150.

«concernée devrait avoir le droit de participer, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions») et le fait que très peu de gens peuvent participer de cette façon idéale. Le fardeau qui en résulte pour les gouvernements modernes se reflète dans un concept étendu de la participation des citoyens:

Dans le processus de changement actuellement en cours, le rôle du gouvernement semble susceptible de subir un changement d'orientation, où l'accent ne serait plus sur la gestion, mais sur l'appui. Les fonctionnaires gouvernementaux n'auraient donc plus pour tâche primordiale «de régir» avec quelque assurance, mais «d'alimenter» quelque humilité. Le citoyen participant n'aurait donc plus pour tâche d'apporter des réserves aux opinions des «experts» en matière de politiques publiques et de les mitiger dans le cadre d'un processus où les décisions semblent souvent prises à la suite d'une confrontation, mais de se prévaloir de l'occasion qui leur serait beaucoup plus facilement offerte de porter un jugement approprié et d'agir en conséquence. Les représentants de partis, les représentants élus et les fonctionnaires vraient à faciliter l'acquisition de ces nouvelles connaissances spéciales et à participer, sur demande, aux prises de décisions personnelles et communautaires?.

Les questions fondamentales concernant le système de justice pénale sont donc les suivantes:

1. Quelles sont les limites de l'intervention de l'Etat, ainsi que les limites de la responsabilité des citoyens, en matière de justice pénale, au Canada?
2. Quels sont les obstacles auxquels doivent faire face les citoyens exerçant une influence et un contrôle plus importants sur les services de justice pénale, au niveau local, là où les services touchent les citoyens?
3. Comment l'idée d'un «secteur privé» ou de groupes non gouvernementaux peut-elle être généralisée de façon à montrer et à faire entrer en ligne de compte la diversité des intérêts des citoyens et des influences que l'on peut constater au Canada?
4. Comment les gens et les organisations ne relevant pas du gouvernement peuvent-ils contribuer à ce que les services de justice pénale répondent aux besoins de leurs usagers sous deux aspects — le besoin du citoyen d'être protégé contre le crime et le besoin du citoyen assujéti à une sanction pénale?
5. Comment est-il possible d'envisager une coopération entre le gouvernement et la communauté, dans le domaine de justice pénale, sans tenir compte des problèmes des jeunes délinquants?

Le lecteur pourra constater que nous n'avons pas pu répondre à toutes les questions que nous soulevons. Mais nous avons dans une certaine mesure réussi à examiner certains secteurs, où nous avons pu indiquer certaines réponses générales et l'orientation à prendre. La question des services destinés aux jeunes délinquants doit demeurer hors du champ de nos attributions. En ce qui concerne la question politique fondamentale des limites de l'intervention de l'Etat et de la responsabilité des citoyens, nous n'avons pu fixer aucune limite, dans un sens ou dans l'autre. Ces limites varieront probablement d'une époque à l'autre. Elles dépendront des progrès et de la composition de la société, au fur et à mesure de son évolution.

²Catherine Stairs et Gail Stewart «Gone Today and Here Tomorrow», (document de travail rédigé pour le *Committee on Government Productivity*), Queen's Printer, Ontario (1972), p. 56.

LES PROBLÈMES TELS QUE LES ENVISAGE LE GROUPE D'ÉTUDE

Modifications apportées au processus

Il importe de souligner qu'il s'est écoulé un intervalle de temps considérable entre le moment où les questions à étudier ont d'abord été définies et les deux différentes phases du processus d'examen. Le petit groupe de planification s'est réuni en août 1975. Le secrétaire général et sa secrétaire, soit les seules personnes affectées à ce processus difficile, se sont mis au travail en décembre 1975. Les travaux des groupes de travail ont commencé à divers moments au début de l'année 1976. Ils n'ont été complétés qu'à la fin de l'été.

Le groupe d'étude a été choisi et nommé en juin 1976. Il s'est mis à l'œuvre un an après la date de la première réunion du groupe de planification. L'un de ses membres avait fait partie du groupe original de planification. Le groupe d'étude dans son ensemble a hérité des problèmes et du processus existants et, comme il fallait s'y attendre, y a apporté des modifications.

Les problèmes sur lesquels devait se pencher le groupe d'étude, problèmes énoncés dans le *Guide de discussion*¹, ont principalement trait à l'attribution des responsabilités respectives et à la question de savoir «dans quelle mesure le secteur privé contribue à l'établissement des politiques et à la planification, dans le domaine de la justice pénale». Une question semblable se pose, en ce qui concerne le rôle du gouvernement dans l'établissement des lignes de conduite et la planification des organisations privées. La question des besoins non satisfaits, et la question de savoir qui devrait y voir, se posent, de même qu'une question qui revient toujours, à savoir celle du «chevauchement» des services de justice pénale fournis par le gouvernement et par le secteur privé. Les structures gouvernementales répondent-elles aux besoins des organisations privées et ces dernières répondent-elles aux besoins du gouvernement de façon appropriée? La question de la coordination des organisations privées est également abordée. De même, un certain nombre de questions, en matière de financement, devaient être étudiées.

Les questions fondamentales

Le groupe d'étude est d'avis que plusieurs questions n'ont pas été définies dans le *Guide de discussion*. Au-delà ou à la base des questions de planification conjointe, d'établissement de principes directeurs, de mécanismes coopératifs, de chevauchement, de besoins non satisfaits et de l'urgence de trouver un mode de financement, se trouvent plusieurs questions fondamentales qui ont préoccupé sans relâche les membres du groupe d'étude.

Il s'agit de questions se rapportant tant à l'expansion évidente de la technocratie et à la centralisation apparente des pouvoirs, en ce qui concerne les décisions à prendre, qu'au rôle du gouvernement dans une société en évolution constante. Elles mettent en jeu la question générale de la participation des citoyens (l'idée que la population

¹ Le *Guide de discussion* a été publié en janvier 1976 en vue d'annoncer le processus d'étude, d'énoncer ses objectifs et le contenu de son étude, et de déterminer les questions fondamentales.

des modes de financement des «O.N.G.» sans que les sommes affectées à leurs services et programmes gouvernementaux ne soient touchées. Certains considéraient que l'inventaire était la clé permettant de connaître les services offerts dans la communauté, de façon à pouvoir s'organiser en vue de rationaliser ce phénomène.

On a également exprimé l'espoir que le dilemme pratique du ministère fédéral du Solliciteur général, relativement à la question importante du «financement de base», serait résolu.

Cette étude contribuera à poser des bases, de façon à ce que le ministère puisse établir, avec le Conseil du Trésor, certaines politiques lui permettant de pouvoir d'accorder des subventions de soutien et de définir des critères en vue de répondre aux demandes de financement de base faites par des organismes privés¹².

En ce qui concerne la question du partage des tâches:

Nous espérons que le groupe d'étude sur le secteur privé déterminera les conditions dans lesquelles des ressources pourront être mises à la disposition du secteur privé. Nous prévoyons que des conditions précises de partage des responsabilités, relativement aux services de justice pénale à fournir, entre les gouvernements et les organismes privés, pourront être fixées et pourront être utilisées en vue d'essayer de convaincre les responsables financiers du gouvernement qu'il est souhaitable d'accorder des subventions particulières, à des fins particulières, aux représentants du secteur privé¹³.

Le ministre des services correctionnels de l'Ontario est le seul ministre provincial qui ait publiquement exprimé son point de vue, peu après l'approbation du processus d'examen. Il a étudié la situation des organismes bénévoles privés bénéficiant de subventions gouvernementales. Il les a avertis qu'ils seraient obligés «de poursuivre ou d'accroître... leurs efforts en vue de se faire financer localement... de façon à démontrer au gouvernement que... (ils) ont l'appui ferme et juste de la communauté». Il se peut qu'il ait espéré un peu trop des recommandations du groupe d'étude.

... À mon avis, la seule recommandation à faire serait que les organismes cherchant à l'avenir à obtenir des subventions gouvernementales devront normalement établir, au moyen d'une vérification annuelle, qu'ils tentent continuellement de se faire financer localement. Il serait ridicule d'omettre de reconnaître qu'à compter de ce jour, quel que soit le niveau gouvernemental en cause, les subventions ne seront pas sacro-saintes. C'est la raison pour laquelle le financement indépendant doit être encouragé le plus possible, de façon à prévenir les changements d'attitude en matière de financement, changements que même le rapport du présent groupe d'étude, malgré tout son mérite, ne peut pas complètement empêcher... .

... Ceci étant, l'Ontario a promis de travailler avec le groupe d'étude fédéral (SIC)* en vue d'établir clairement les domaines dans lesquels le secteur privé peut facilement jouer un rôle plus important.

Nous voulons aider à trouver, en matière de financement, un fondement qui tiendra compte des éléments d'identité et d'individualité qui sont précieux pour le processus correctionnel et qui devraient donc être encouragés au moyen d'arrangements financiers appropriés... . Un rapport historique — les premières recommandations s'appliquant à l'ensemble du Canada concernant le rôle et le financement des organismes privés dans le domaine correctionnel, relativement à leurs gouvernements¹⁴.

* Il agit, en réalité, d'un groupe d'étude fédéral/provincial.

¹²Exposé préliminaire présenté au groupe d'étude.

¹³Ibid.

¹⁴Discours prononcé par l'hon. John Smith, ministre des services correctionnels, à l'assemblée annuelle de la Société John Howard d'Hamilton, le 18 février 1976.

Certains organismes non gouvernementaux s'attendaient à ce que le groupe d'étude leur facilite les subventions gouvernementales, diminue l'importance de la bureaucratie gouvernementale et fasse en sorte que des capitaux soient engagés dans leurs petits organismes communautaires. Certains fonctionnaires se sont montrés bien intrinsèques en s'attendant à ce que le groupe d'étude aide les organismes gouvernementaux à identifier et à reconnaître les « bonnes » organisations non gouvernementales et leur fournisse des motifs pour éliminer les « mauvaises ». D'autres étaient à la recherche de « la méthode » permettant de consulter des organisations non gouvernementales sans avoir à entrer en contact avec *toutes* les organisations. Certains voulaient trouver un moyen de regrouper les « O.N.G. » de façon à éliminer la confusion. Certains fonctionnaires s'attendaient à ce que le groupe d'étude découvre

Naturellement, une gamme très variée d'attentes devait apparaître, au cours de l'élaboration du plan de travail et du processus du groupe d'étude. Indépendamment du « mandat officiel », il fallait tenir compte des attentes de particuliers et de groupes participant ou s'intéressant de quelque façon au système de justice pénale. Il importe donc de tenir compte de ce fait, si l'on veut bien comprendre les limitations réelles du groupe d'étude.

Espoirs fondés sur le groupe d'étude

Le processus d'examen, qui devait initialement prendre six à huit mois, a dû subir d'importantes modifications, compte tenu des tâches additionnelles imposées aux membres du groupe d'étude, aux groupes de travail et à ceux qui voulaient présenter un mémoire au groupe d'étude. Ceci étant, le processus ne pouvait être complété avant le printemps 1977.

Modification du plan

- compilation conjointe, par les secteurs gouvernemental et privé, d'un inventaire des services fournis par le secteur privé, rattachés aux principaux services gouvernementaux dans les secteurs suivants:
- 1) services résidentiels en matière de correction;
- 2) surveillance des libérés conditionnels et des probationnaires;
- 3) tribunaux et services d'aide aux accusés (Courtworker);
- 4) la prévention du crime dans ses rapports avec la planification communautaire, le développement communautaire et les programmes d'action sociale;
- 5) la déjudiciarisation à tous les niveaux du système de justice pénale;
- 6) partage des renseignements concernant tout le secteur de la justice pénale — les structures gouvernementales sont-elles adéquates pour répondre aux attentes des groupes communautaires et vice-versa?
- le développement aux niveaux fédéral et provincial d'une analyse descriptive de la coordination entre services publics et privés qui traitera de la qualité de la planification, du problème du double emploi et de la question de la participation à l'élaboration de politiques et de programmes et de l'innovation dans le secteur de la justice pénale.
- une analyse descriptive des politiques de financement actuelles, les coûts et problèmes du gouvernement et du secteur privé face au mode de financement actuel.
- une description des modèles possibles de financement en mettant l'accent sur les modèles de financement orientés vers l'incitation et de l'engagement que représente pour le gouvernement la mise en œuvre de chaque modèle de financement.

Le «Committee on Private Service Agencies» du ministère a par la suite proposé une étude générale du «rôle actuel et éventuel» du secteur privé vis-à-vis du «gouvernement, dans le domaine correctionnel et/ou de justice pénale». Le «Comité consultatif principal des politiques» du ministère du Solliciteur général a examiné cette proposition. Certaines divergences de vues au sujet du mandat qui serait confié à un groupe d'étude éventuel s'étant manifestées, un petit groupe de planification, formé de représentants du gouvernement fédéral, de gouvernements provinciaux et d'organismes privés, a été invité à définir la portée de l'étude qui pourrait être entreprise, ainsi qu'à formuler un processus approprié.

Ce groupe de planification a envisagé la portée la plus étendue possible: «examiner la question du partage des responsabilités entre les services gouvernementaux (fédéraux-provinciaux-municipaux), le secteur privé et les groupes établis d'intérêt communautaire œuvrant dans le domaine de la justice pénale, y compris la prévention du crime, la déjudiciarisation et les programmes d'éducation communautaire»¹⁰. Le groupe de planification n'a pas expressément exclu les jeunes délinquants.

En octobre 1975, le Comité permanent des sous-ministres¹¹ responsables des services correctionnels au Canada (CPSM), a approuvé le plan de travail qui lui avait été présenté. Par la suite, il a été considéré qu'il n'était ni pratique ni opportun d'inclure les jeunes délinquants dans l'étude en question. L'exclusion des jeunes délinquants s'est effectuée de façon à ne pas aller à l'encontre de pourparlers alors en cours avec les provinces, relativement à un nouveau projet de loi sur les jeunes délinquants et aux services essentiels se rapportant à cette loi. Le partage du coût de pareils services en vertu du régime d'assistance du Canada était une question primordiale.

La majorité des membres du groupe d'étude ne sont pas d'accord avec l'exclusion des jeunes délinquants, et ce, malgré le fardeau additionnel et les problèmes complexes qui en découleraient. A leur avis, l'exclusion perpétue une façon «parsemée» d'aborder la question de l'élaboration d'une ligne de conduite au Canada. A leur avis, un trop grand nombre de jeunes délinquants récidivent et poursuivent leurs activités criminelles, lorsqu'ils atteignent l'âge adulte. Exclure leurs besoins, dans la planification, c'est ne pas tenir compte de cette réalité. Ils croient également qu'une étude des questions de prévention et de déjudiciarisation ne saurait être complète sans l'examen d'une politique destinée à assurer qu'un plus grand nombre de ressources communautaires soient mises à la disposition des jeunes délinquants.

Les objectifs du groupe d'étude

Les objectifs précis du groupe d'étude, qui a par la suite été nommé, sont devenus ceux que le petit groupe de planification avait proposés au Comité permanent des sous-ministres:

Le «CCP», comme on l'appelle, est composé du Solliciteur général du Canada, du commissaire de la G.R.C., du commissaire des pénitenciers et du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

¹⁰Exposé préliminaire rédigé pour le groupe d'étude.

¹¹Le CPSM est un comité de sous-ministres s'intéressant au système correctionnel canadien. Il est présidé par le Solliciteur général adjoint du Canada, a été établi en 1973, se réunit deux fois l'an. C'est en fait un véhicule de planification fédérale/provinciale.

La ligne de conduite fédérale selon laquelle les tâches sont également partagées entre le Service national des libérations conditionnelles et d'autres organismes, publics et privés, semblait refléter un désir véritable d'association⁵. Mais l'idée d'une ligne de conduite sur une base *mutuelle* n'a jamais encore été prise au sérieux. Le champ des activités des gouvernements et des groupes non gouvernementaux au cours de cette période s'est étendu, comme l'espérait le comité Quimet, au-delà du secteur correctionnel, pour englober le système de justice pénale. Les organismes gouvernementaux se sont multipliés. Les organisations non gouvernementales ont également pris de l'expansion, peut-être à un rythme plus lent. «Ce développement rapide des services offerts a créé une forte demande pour le financement des agences privées par les gouvernements fédéral et provinciaux»⁶.

Les divers gouvernements du Canada ont essayé de relever, au cours de ces années, et ce, avec quelque raison, les nombreux défis lancés par le comité Quimet et les études provinciales qui ont suivi, au début des années 70. Certains se sont arrêtés à des solutions moins coûteuses et dommagables que l'emprisonnement. D'autres ont dû créer des services fondamentaux, universellement disponibles, tels que la probation. C'est au cours de cette période également que le processus judiciaire pénal a fait l'objet de certains examens critiques. Les relations entre la police et la communauté ont pris une importance particulière. Ce fut également une période où certains gouvernements provinciaux ont conçu diverses formes de services d'aide juridique en matière pénale, le coût de pareils services étant partagé entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province concernée⁷. Ce fut également une époque de malaise et d'agitation sociale. La police a répondu à de nouveaux genres de crises. Les tribunaux ont été saisis de nouveaux genres d'infractions. De nouvelles exigences ont été formulées vis-à-vis du système judiciaire. Les émeutes et les troubles dans les maisons de correction ont fortement attiré l'attention du public. Telles sont en partie les raisons qui ont empêché les gouvernements de prendre l'initiative d'entamer des pourparlers sur une base uniforme avec les organismes non gouvernementaux. Mais en négligeant continuellement d'établir une politique, on ne réussit qu'à engendrer une confusion et un malaise encore plus grands.

Nouvelles initiatives

L'initiative d'effectuer un examen approfondi du rôle des organisations publiques et privées dans le domaine de la justice pénale s'est manifestée au cours d'une réunion, tenue en janvier 1975, entre des représentants du *John Howard Society of Canada* et du ministère du Solliciteur général du Canada. Au cours de cette réunion, «le véritable problème qui est apparu est celui des relations entre le secteur correctionnel privé et l'ensemble du système de justice pénale»⁸.

⁵Canada. Rapport «La libération conditionnelle au Canada». Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ottawa, (1974), p. 108.

⁶Guide de discussion, Groupe d'étude, (1976).

⁷André Saint-Cyr, «*Legal Aid Services in Canada (1976)*» premier colloque international sur l'aide juridique et les services juridiques, Londres, Angleterre, octobre 1976.

⁸Exposé préliminaire rédigé pour le groupe d'étude.

LA SITUATION ACTUELLE ET LE MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE

Les recommandations du comité Quimet

Le rapport du comité Quimet¹ souligne tout au long qu'il faut « bien renseigner le public sur les questions qui se rattachent à la criminalité et au redressement des délinquants, ainsi que sur la participation aux services de correction qu'on attend de lui ». Il a demandé à la communauté de mieux comprendre les délinquants. Le comité a prédit des contacts plus fréquents entre les citoyens et les délinquants, si ses propres vues sur les mesures correctionnelles communautaires étaient acceptées au Canada. Le comité recommande que « la politique des organismes gouvernementaux soit d'encourager la participation du public au travail correctionnel »².

Le comité a reconnu l'obligation pour chaque gouvernement « de mettre à la disposition des délinquants de leur ressort les services requis ». À son avis, il est, « très important que les organismes bénévoles conservent leur rôle de catalyseurs de la participation du monde extérieur au processus correctionnel tout en continuant à fournir une source parallèle d'opinions sur la planification gouvernementale de la correction »³.

Le comité Quimet a ensuite soutenu que les organismes bénévoles devraient continuer à jouer un « rôle important dans la fourniture des services directs » et qu'une « répartition réaliste des tâches entre les organismes publics et les organismes bénévoles » était possible.

Le Comité recommande que les gouvernements reconnaissent la nécessité d'un *travail d'équipe* avec les organismes bénévoles; que cette coopération laisse aux organismes bénévoles la charge d'une partie importante des services *aux détenus*, dans le contexte des services gouvernementaux de correction; que les gouvernements et les organismes bénévoles entretiennent en permanence des échanges de vue qui permettent de *formuler des principes généraux* sur la nature et l'étendue des services que les organismes bénévoles seront appelés à rendre⁴.

Inexistence de politiques officielles

À vrai dire, au cours des huit années qui se sont écoulées depuis que ces recommandations ont été rendues publiques, certains gouvernements du Canada se sont assurés la participation des « organismes bénévoles » à la fourniture de services directs importants, tels que les services résidentiels, judiciaires et la surveillance des libérés conditionnels.

¹Rapport Quimet, p. 33.

²Ibid., p. 406.

³Ibid., p. 411.

⁴Ibid., p. 412. (Les italiques sont les nôtres)

développés d'une façon que Kidman n'aurait pas pu prévoir, mais il demeure néanmoins qu'un organisme national solide s'avère nécessaire dans le domaine de la réforme.

¹¹ Kidman, op. cit., p. 24.

¹⁰ Kidman, op. cit.

En 1936, Kidman¹¹ a préconisé la formation d'une organisation nationale ayant deux fonctions principales: «des activités, dans le domaine de la réforme et de l'assistance pénales, dans un cadre administratif national». Les services se sont

normes. deux ans, en vue de discuter d'intérêts de justice pénale communs, de problèmes et de du Canada; c'est encore le seul lieu où les Canadiens peuvent se rencontrer, à tous les travail avec des associations similaires œuvrant dans les diverses provinces et régions vue de répondre aux problèmes y afférents. Elle entretient des relations officielles de étudier les questions qui se posent en ce domaine et à assurer l'action et l'éducation en s'intéressant aux pratiques, dans le domaine du crime et de la justice pénale. Elle voit à nationale visant à promouvoir la coopération entre les individus et les groupes Cette société est devenue autonome en 1975, et demeure la seule organisation être en vue de former la Société canadienne de criminologie en 1956.

Le *Canadian Penal Association* a poursuivi ses activités malgré la guerre. Le gouvernement a appuyé ses activités et il a continué à servir de «congrès», ou de lieu de rencontre pour les individus s'intéressant aux questions de réforme. Il a finalement été fusionné avec la Division du crime et de la délinquance du Conseil canadien du bien-

pénitentiaire.

contexte de l'ensemble de la justice pénale, et non comme visant uniquement le système *Penal Association* a été formé en 1935. La réforme pénale a été envisagée dans le suite de l'intérêt qu'avaient suscité les émeutes dans les pénitenciers, que le *Canadian* Montréal. Comme le dit Kidman, l'un de ses fondateurs¹⁰, c'est sur cette base, et par rattache plutôt au *Canadian Prisoners' Welfare Association*, formé en 1919 à d'éducation, soit la Société canadienne de criminologie. Cette dernière association se organisation canadienne qui s'occupe maintenant des questions de réforme et semblables. A cause de sa dissolution, elle ne semble pas être associée à la principale La première association de ce genre, formée en 1878, semblait avoir des ambitions

établies dans les diverses provinces et régions, au cours des dernières années. plutôt que régional ou provincial, étant donné que des associations similaires se sont les avocats. Elles ont habituellement abordé les problèmes sous un angle national, organisations de service, les théoriciens, les citoyens, le personnel de justice pénale et néanmoins facilité le regroupement des forces et de groupes aussi divers que les ci est maintenant préconisée d'une façon beaucoup plus générale. Mais elles ont public, et non de services. Elles ne constituent pas la seule source de réforme, car celle- s'occupent expressément, et ce, depuis fort longtemps, de réforme et d'éducation du réforme par rapport à leurs expériences réelles, au Canada, certaines associations Mais indépendamment de ces organisations de service, qui semblent envisager la

social.

devant les gouvernements dans le cadre d'un mouvement général visant au changement sont beaucoup plus orientées vers la politique, ont carrément présenté leur cause leur mandat, s'occuper de réforme. Les organisations autochtones, dont les activités organisations nationales, comme la Société St. Leonard du Canada, doivent, selon

Selon leurs ressources et les compétences de leur personnel, certaines sociétés John Howard et Elizabeth Fry, et l'Armée du Salut, se sont occupées activement d'éducation communautaire et se sont chargées de présenter des exposés sur une variété de questions de justice pénale, et ce, depuis leur création. De même, des

et ont implicitement pour objectif d'amener des changements. réformé et éducation. La plupart des nouvelles organisations fournissent des services, organisations traditionnelles ont dans leur acte constitutif un triple mandat — service, sent aux changements ou à la réforme, dans toutes leurs activités. La plupart des changements sont attribuables. De nombreuses organisations canadiennes s'intéressent réellement effectués, mais également difficile de dire à quels groupes pareils mouvement, au Canada. Il est non seulement difficile de montrer que des changements «changement social»; il est donc hasardeux de tenter de retracer l'histoire de ce Il est extrêmement difficile d'apprécier ou de prouver une «réforme» ou un

Mouvements de réforme et d'éducation

manifeste depuis longtemps un intérêt pratique en ce domaine. criminologie de l'Université de Toronto. De même, le *Women's University Club* Toronto a été directement responsable de la création de la première chaire de l'établissement de services familiaux et au recrutement de volontaires. Le groupe de *Le Junior League* s'est toujours intéressé à des projets de justice pénale, à correction et se sont occupées d'assurer le transport des parents par autobus. à ce que les clubs Toastmaster fassent partie des programmes des maisons de probation et de cautionnement. Quant aux jeunes chambres de commerce, elles ont vu formées. Les clubs Rotary se sont particulièrement intéressés à des projets de sources d'appui pour les sociétés John Howard, lorsque ces dernières ont d'abord été services de justice pénale. Les clubs Kiwanis et Rotary étaient fréquemment des clubs sociaux du Canada ont effectué des efforts importants, dans le domaine des Dès l'année 1935 et plus particulièrement depuis la deuxième guerre mondiale, les

l'histoire des groupes non gouvernementaux. façon que les autres activités d'organisation, ne sont pas suffisamment reconnus, dans Les clubs sociaux et les autres activités de citoyens, qui ont plutôt eu tendance à entreprendre des projets et dont les efforts n'ont donc pas été soutenus de la même

Mouvements généraux de citoyens

trouver des solutions dans le contexte de leur propre culture. Quelle que soit leur forme, elles ont entrepris de modifier l'aspect de la justice et de

justice. organisations politiques autochtones paraissent aussi des projets dans le domaine de la des services particuliers auprès des tribunaux ont été établis, même si certaines travers le Canada. C'est surtout grâce à ces organisations polyvalentes de service que une dizaine d'années ont à leur tour permis la formation d'un réseau de centres locaux à comme le laisse entendre Daniels. Les organisations nationales qui ont été créées il y a frères et soeurs d'une façon particulière, dans le système canadien de justice pénale, apparues et prendront probablement encore plus d'importance. Elles traitent leurs Dans ce laps de temps relativement court, une série d'organisations de service sont

Le groupe Dorchester était déjà actif intra-muros en 1949. Des groupes ont peu après été formés, entre autres au *Burwash Industrial Farm* et au pénitencier de Kingston. Les A.A. ont surtout commencé à œuvrer dans les prisons vers les années 1950-51. En 1955, des groupes d'A.A. avaient été formés dans toutes les principales maisons de correction du Canada et dans de nombreuses prisons locales. Finalement, les A.A. se sont étendus dans tout le pays, depuis William Head jusqu'à Harbour Grace. En prison ou à l'extérieur, les A.A. ont un objectif principal: avoir des membres sobres. Compte tenu de ce fait et de l'insistance de l'organisation à ne pas assumer un aspect professionnel, les directeurs de maison de correction se sont montrés très peu réticents à leur égard.

Le reste du mouvement de promotion personnelle est d'origine beaucoup plus récente, et doit faire face à un ensemble différent de problèmes. Ils ne se sont fait accepter que graduellement par les gens du système et leur existence est souvent précaire. L'organisation *Seventh Step* et le *Fortune Society* sont tous deux modèles sur des mouvements américains similaires, qui découlent eux-mêmes des premiers mouvements qui sont apparus aux environs de l'année 1955 en ce pays.

Mais, au Canada, il existe des versions distinctes de groupes d'anciens délinquants, qui se sont établis au cours des cinq ou dix dernières années. Pour certains de ces groupes, l'avenir semble poser des problèmes. Certains compteront très fortement sur une direction personnelle solide et seront donc vulnérables aux brusques changements. Mais ils ont tous apporté quelque chose de passablement différent, dans le domaine non gouvernemental, et semblent déjà avoir influé sur celui-ci et ce, d'une façon salutaire.

Le mouvement autochtone

L'un des développements les plus remarquables, dans le domaine non gouverneme- mental, est la nature des réactions des organisations autochtones aux problèmes de leurs gens dans le système de justice pénale.

Les efforts des organisations autochtones et des individus concernés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, et l'effet de travaux tels que celui-ci (*The White Man's Laws*) ont déjà entraîné des changements: la population autochtone a acquis des connaissances qui lui ont permis d'éviter la confrontation avec des lois dont elle n'aurait autrement probablement pas connu l'existence; les conseillers autochtones auprès des tribunaux ont aidé à conseiller les accusés autochtones au sujet de leurs droits et des procédures judiciaires; les policiers, les avocats et les juges, et d'autres personnes responsables au sein du système de justice pénale, sont en mesure de s'occuper des autochtones avec justice. Tous les projets de ce genre encouragent la reconnaissance de la nécessité, pour les autochtones pris dans le système, d'avoir un statut particulier, de façon à ce qu'ils puissent réellement obtenir justice?

Des efforts sporadiques individuels ont été effectués en vue de corriger les injustices, mais l'assistance a habituellement été fournie par l'homme blanc. Ce n'est réellement que vers le milieu des années 60, lorsqu'il a été possible pour les autochtones, les Indiens de plein droit ou non, les Métis et les Inuit, de former d'abord des organisations nationales, que leurs problèmes judiciaires se sont fait accorder une attention particulière.

⁹*Métis Association of Alberta, The White Man's Laws*, Hurtig Publishers Edmonton, 1970 (Voir le préambule rédigé en 1975 par Stan Daniels).

toutes les confessions religieuses, montre le degré d'intérêt existant. À l'heure actuelle, dix sectes protestantes et l'Église catholique sont membres de ce conseil.

Le mouvement en faveur des maisons de transition et des centres résidentiels⁷

De nombreuses résidences communautaires et maisons de transition du Canada sont exploitées par des groupes communautaires laïques, mais il est certain que le «mouvement», soit la mobilisation de l'intérêt et l'action concrète en vue d'établir des installations, est né dans la communauté, avec l'encouragement et l'appui ferme des églises.

Au tout début, l'Armée du Salut et l'Église catholique se sont chargées de loger les anciens détenus dans la communauté. Elles ouvraient souvent des genres de foyers. À l'occasion, elles ouvraient des centres d'accueil pour probationnaires et des ateliers protégés. Mais ce n'est que vers l'année 1955 et au début des années 60 que de véritables efforts ont été effectués en vue de fournir une assistance résidentielle à l'échelle de la maison de transition. Le *Beverly Lodge*, l'une des maisons anglicanes de Toronto, est une des premières installations de ce genre à avoir ouvert ses portes, en 1954.

Grâce à la Maison St. Leonard à Windsor, en Ontario, les maisons de transition ont commencé à connaître un véritable essor. En effet, cette société a cherché à établir des maisons à travers le Canada, et a formé, en 1967, la Société St. Leonard du Canada.

La réaction des gouvernements a été relativement rapide, particulièrement en ce qui concerne le gouvernement fédéral. Un appui financier, quoique insuffisant, a été fourni, car les gouvernements pouvaient se rendre compte de la nécessité pratique de fournir des services résidentiels de soutien, après la libération de certains détenus, et que c'était là une façon de mettre en liberté d'autres détenus avant qu'ils aient fini de purger leur peine. L'établissement de ce type d'installation à travers le Canada peut certainement être qualifié de mouvement, comme le montre le nombre d'installations identifiées par Outerbidge et ses collègues⁸.

Ce mouvement est susceptible de continuer et de se diversifier, au fur et à mesure que de nouvelles solutions de rechange à l'emprisonnement seront trouvées et mises à l'essai et que de nouvelles façons de libérer les détenus seront imaginées. C'est déjà le cas, avec l'utilisation des centres communautaires de ressources de l'Ontario et des autres centres communautaires de libération, dans d'autres régions du Canada, s'adressant aux individus qui se sont fait accorder un congé d'absence temporaire, une libération conditionnelle de jour ou des sentences intermittentes.

Le mouvement de promotion personnelle

Le mouvement des Alcooliques anonymes est l'archétype du groupe de promotion personnelle. Ce mouvement avait une quinzaine d'années lorsque ses membres ont envisagé sérieusement d'entreprendre leurs activités dans les prisons. On ignore le moment exact où les A. A. ont commencé à œuvrer dans les prisons canadiennes, mais

⁷Nous traiterons plus à fond de l'histoire de ce mouvement et de certaines organisations dans les chapitres 6 et 10.

⁸Rapport Outerbidge.

La tentative en vue de mettre en application la politique en question a été quelque peu facilitée par le fait qu'en 1970, une nouvelle méthode de financement avait été trouvée. Des contrats selon le «régime des honoraires à l'acte» étaient conclus avec des organismes d'assistance post-pénale et des services de probation, relativement aux enquêtes communautaires et à la surveillance des libérés conditionnels. Toutefois, ni les fonctionnaires ni les membres du personnel des organismes communautaires ne comprenaient cette politique. Aucun de ceux-ci n'avait participé à son élaboration. De fait, des deux côtés, l'on considérait qu'elle était «imposée», et ce, même si les organismes l'accueillaient avec faveur comme étant une reconnaissance de la nécessité d'assurer la participation des organismes communautaires.

La «politique Goyer» n'a apparemment jamais été répudiée ni remplacée officiellement et le problème du rôle de l'organisme d'assistance post-pénale dans le domaine de la surveillance des libérés conditionnels n'est pas encore réglé. Toutefois, des réunions récentes entre des représentants du Service des libérations conditionnelles et des sociétés John Howard ont mené à la conclusion d'ententes au sujet de la planification du partage des tâches sur une base locale.

Les Églises et la justice pénale

Comme il en a déjà été fait mention, certaines églises canadiennes et les services de justice pénale ont entretenu des rapports très étroits, depuis l'ouverture des premières prisons canadiennes. À un moment donné, le clergé constituait l'élément humanitaire fondamental dans ces établissements. La religion, selon les croyances quakers, est le fondement du changement personnel. Mais les groupes religieux ont également fourni des services résidentiels, et des services de protection et d'assistance, à l'extérieur des prisons, lesquels étaient au début considérés comme essentiels. Indubitablement, les services pénaux et sociaux qui avaient depuis longtemps été établis par les églises, qu'ils aient été partraiés par une secte ou une autre, ont contribué à éviter l'expansion des prisons, en tant que centres de détention des individus ayant des problèmes sociaux. Certains se montreraient maintenant critiques à l'égard des églises, lorsqu'elles exploitaient des installations qui étaient en réalité des établissements correctionnels et des maisons de détention. Mais ces groupes, à cette époque, remplissaient apparemment une fonction dont aucun autre secteur de la société, y compris le gouvernement, n'était disposé à se charger.

L'intérêt que manifestaient, à l'égard de la justice pénale, de nombreuses églises canadiennes, à l'exception de l'Armée du Salut, semble avoir diminué, lorsque leurs établissements cessèrent d'être utilisés ou que les gouvernements les prirent en charge. Mais elles y ont de nouveau repris intérêt, entre 1954 et 1965, lorsque le mouvement en faveur des maisons de transition et des résidences communautaires atteignit son apogée.

Encore plus récemment, de nouveaux groupes se sont joints à de nombreux groupes religieux qui se sont toujours intéressés à la justice pénale, en vue de manifester leur nouvel intérêt, relativement aux solutions communautaires de rechange aux services correctionnels actuels. La création récente du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie, qui s'occupe actuellement d'un projet éducatif à l'intention de

En 1949, dans le système fédéral, 89 cas étaient soumis à la surveillance. En 1955, le nombre était passé à 769 et en 1959, il avait atteint 1773. Les organismes privés s'occupaient de la grande majorité de ces cas. C'est au cours de cette période que les notions et pratiques existant dans le domaine de la surveillance des libérés conditionnels ont été établies. Le Service des pardons leur en ayant donné l'occasion, les organismes d'assistance post-pénale ont de fait été les « pionniers » du Canada en matière de libération conditionnelle.

Au cours de cette même période, on a vu apparaître une communication utile entre les représentants gouvernementaux et les travailleurs des organismes. Le climat de la « nouvelle pénologie » était favorable à la coopération. Des changements étaient effectués tant dans les organismes gouvernementaux que dans les organismes non gouvernementaux. Les « conférences Calderwood » montrent l'esprit de coopération, ainsi que le désir de partager l'information et les nouvelles méthodes et d'élaborer des normes.

A la suite de la création de la Commission nationale des libérations conditionnelles, en 1959, les représentants gouvernementaux ont eu tendance à mettre l'accent sur la responsabilité des fonctionnaires à l'égard de l'individu libéré conditionnellement. Par conséquent, « l'association » a commencé à manifester certains signes de tension.

D'une part, les organismes d'assistance post-pénale demandaient des subventions gouvernementales additionnelles et un partage continu, sinon accru, des responsabilités en matière de surveillance. La Commission des libérations conditionnelles a riposté par une expansion de ses services et en insistant sur le fait qu'en dernier ressort, c'étaient les fonctionnaires qui étaient chargés de la surveillance. Les organismes d'assistance post-pénale se sont fait demander de consacrer leurs énergies aux besoins des clients volontaires et de continuer à chercher un appui financier directement auprès de la communauté.

La situation se compliquait par le fait que la Commission des libérations conditionnelles était obligée, en pratique, de continuer à avoir recours aux organismes d'assistance post-pénale, ainsi qu'aux services provinciaux de probation, en vue d'assurer la surveillance, le nombre des libérés conditionnels dépassant la capacité des employés de la Commission de s'en occuper. Cet état de choses a continué au cours des années 60. Toutefois, certains organismes d'assistance post-pénale et certains services provinciaux de probation ont réduit ou ont refusé de fournir leurs services à la Commission des libérations conditionnelles. Dans le cas des organismes communautaires, cette mesure a été prise soit par suite de la conviction que leur « devoir d'établir le service » avait été rempli, ou plus simplement, parce qu'ils voyaient ce qu'ils croyaient être des indications évidentes. En ce qui concerne les services de probation, ils n'étaient pas payés et/ou avaient d'autres préoccupations plus urgentes.

En 1971, le Solliciteur général du Canada, l'honorable J.P. Goyer, a tenté de régler le problème en prescrivant ce qui est devenu connu sous le nom de « formule 50/50 ». A cette époque, le personnel du Service des libérations conditionnelles avait entre autres reçu l'ordre

l. de maintenir le taux de surveillance et d'enquêtes communautaires à peu près à cinquante pour cent pour le Service des libérations conditionnelles, le reste devant être partagé entre les organismes privés et les services provinciaux de probation.

9A. M. Kirkpatrick et W. T. McGrath, *Crime and You*, Macmillan of Canada, 1976, p. 139.

En Colombie-Britannique, le B.C. *Borsial Association* a été formé à l'intention des individus qui étaient soumis à une libération conditionnelle et qui venaient de l'établissement Borsial de New Haven; ce dernier avait ouvert ses portes en 1937, puis il avait fermé et avait à nouveau ouvert ses portes en 1948. Le *Borsial Association* a été formé en 1948 et poursuit encore ses activités en matière de libération conditionnelle.

a alors confié des cas à d'autres sociétés.

A compter de 1949, lorsque des bureaux du Service des pardons ont été établis à Vancouver et à Montréal, des arrangements, aux fins de la surveillance, ont été pris de plus en plus fréquemment. Au cours des années qui ont suivi la guerre, les organismes privés d'assistance post-pénale du pays ont pris de l'expansion et le Service des pardons

de l'ouest du Service des pardons.

Hobden, secrétaire exécutif de la société, est par la suite devenu le premier représentant ce domaine. Des cas ont donc été renvoyés à la société, aux fins de surveillance. J.D. fonctionnaires du ministère qu'elle était en mesure de contribuer à l'administration de décisions en matière de libération conditionnelle. Ce faisant, la société a montré aux fait des propositions au service des pardons d'Ottawa, relativement à certaines Au cours des années 30, la Société John Howard de la Colombie-Britannique a

de libération conditionnelle du Canada, en 1905.

Au début du siècle, le *Prison Gates Section* de l'Armée du Salut était déjà actif dans le domaine de l'assistance post-pénale, et, dans certains cas, s'est chargé de l'orientation. L'un de ses officiers, le brigadier Archibald, est devenu le premier agent

prisonniers.

certaines de ces particuliers étaient membres des premiers groupes d'assistance aux l'occasion, des particuliers se sont fait demander d'assurer la surveillance. Sans doute, Mais même alors, la nécessité d'une orientation quelconque était reconnue, et, à laquelle le libéré conditionnel devait se présenter une fois par mois à la police locale. système. Par conséquent, l'on a beaucoup compté sur une disposition de la loi selon «surveillance» étroite des libérés conditionnels, comme on appelle maintenant de Canada était un nouveau pays, peu peuplé. Il n'était pas facile d'établir un système de Lorsque la Loi sur les libérations conditionnelles est entrée en vigueur en 1899, le

déroulement des événements à cet égard.

graves. Comme tenu des implications immédiates, il importe d'examiner plus à fond le attribuées, en matière de libération conditionnelle, auront pour eux des conséquences Mais il s'agit encore d'un domaine sujet à controverse. En ce qui concerne certains groupes non gouvernementaux, les responsabilités éventuelles qui leur seront

Le Service des libérations conditionnelles s'est établi avec une coopération remarquable entre les deux groupes; les organismes d'assistance post-pénale ont toujours cherché à encourager une association entre les organismes communautaires et gouvernementaux dans la prestation des services sur le terrain⁹.

conditionnelle. Comme l'affirment Kirkpatrick et McGrath:

Depuis vingt ans, l'un des domaines les plus importants de partage des responsabilités est celui de l'établissement et de l'expansion des services de libération

3. Surveillance des libérés conditionnels

délinquants et pour les femmes. Mais elle s'appliquait également à l'adoption de solutions de rechange telles que la probation, mesure qui n'avait pas encore connu un développement et un appui complets en ce pays. L'économie, des raisons pratiques et les attitudes ont joué un rôle clé, en ce qui concerne les responsabilités dont les groupes communautaires se sont chargés avec les années.

Par conséquent, au début, en ce qui concerne les adultes, des groupes privés ont assumé la responsabilité des maisons de correction pour femmes. Ils ont fourni des services de probation aux tribunaux et ont joué un rôle très important dans l'établissement de la libération conditionnelle au Canada. Plus récemment, ils ont assumé de nouvelles responsabilités auprès des tribunaux et ont fourni des installations pour les individus qui s'étaient fait accorder un congé d'absence temporaire ou une libération conditionnelle de jour, ainsi qu'aux fins des programmes de solution de rechange.

1. Maisons de correction pour femmes

En ce qui concerne les jeunes, au Canada, l'église catholique, et dans une moindre mesure, d'autres églises, avaient ouvert des écoles de réforme. Même si le gouvernement s'est éventuellement attribué de nombreuses responsabilités de ce genre, il était logique de présumer que des services semblables pouvaient être établis à l'intention des femmes qui avaient perpétré des infractions moins graves. Bien sûr, de nombreuses infractions avaient trait à des lois canadiennes véistes et discriminatoires, concernant le vagabondage.

Les maisons privées de correction, à l'intention des femmes canadiennes, ont fermé leurs portes, mais la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*⁵ édicte quelles sont les responsabilités légales de la Maison du Bon Pasteur d'Halifax et de Saint-Jean, pour les femmes catholiques, et désigne le Refuge interprovincial pour jeunes femmes (Coverdale) comme lieu où les non-catholiques peuvent purger leur peine. Coverdale, la dernière de ces maisons de correction, n'a fermé ses portes qu'au début des années 70.

2. Probation

Le recours à des groupes privés aux fins de la probation est une question quelque peu différente. Le *Code criminel*⁶ a toujours laissé aux tribunaux le pouvoir de désigner le surveillant d'un cas de probation; un profane peut assumer cette fonction. Les provinces n'ont pas toutes adopté des mesures législatives, en matière de probation. Fréquemment, par le passé, des groupes privés ont fourni, auxiliairement ou exclusivement, des services de probation, et, comme l'Armée du Salut, ont ouvert des centres d'accueil. Mais pareilles fonctions ne sont pas prévues dans la législation. Récemment, on a eu de plus en plus recours à des surveillants bénévoles, dans le domaine de la probation. Certains sont organisés par les ministères du gouvernement et doivent répondre de leurs actes directement devant ceux-ci. D'autres viennent de groupes non gouvernementaux.

Le Canada n'est pas le seul pays à avoir partagé les responsabilités entre les gouvernements et les groupes non gouvernementaux, particulièrement dans le secteur correctionnel du système de justice pénale. De toute évidence, lorsqu'une nation était en voie de développement, les législateurs ne savaient jamais où ils devaient fixer les limites des responsabilités. La chose était particulièrement vraie pour les jeunes

Responsabilités légales et organismes privés

De nombreuses organisations ont pu combiner leurs services et des fonctions de réforme et de critique; la chose ne semblait pas susciter le dilemme crucial qu'envisageait Kidman.

Le mouvement d'assistance aux prisonniers était au début un mouvement bénévoles. Deux décennies après 1946, ces organisations avaient acquis un aspect presque entièrement professionnel. Dans presque tous les cas, un organisme commençait par avoir recours à des volontaires, puis recrutait un secrétaire exécutif, et ensuite, un adjoint, en vue d'organiser ses activités quotidiennes. Enfin, ce fut le personnel rémunéré, les *caseworkers*, qui a été chargé de traiter directement avec les clients. Les «volontaires» associés à ces organisations étaient de plus en plus utilisés principalement à titre de membres du conseil. Cette tendance s'est poursuivie, dans la majorité des organismes, jusqu'au début des années 70, lorsqu'un retour au volontariat est devenu clairement manifeste.

Le mouvement d'assistance aux prisonniers était au début un mouvement bénévoles. Deux décennies après 1946, ces organisations avaient acquis un aspect presque entièrement professionnel. Dans presque tous les cas, un organisme commençait par avoir recours à des volontaires, puis recrutait un secrétaire exécutif, et ensuite, un adjoint, en vue d'organiser ses activités quotidiennes. Enfin, ce fut le personnel rémunéré, les *caseworkers*, qui a été chargé de traiter directement avec les clients. Les «volontaires» associés à ces organisations étaient de plus en plus utilisés principalement à titre de membres du conseil. Cette tendance s'est poursuivie, dans la majorité des organismes, jusqu'au début des années 70, lorsqu'un retour au volontariat est devenu clairement manifeste.

Puis, il y a eu une nouvelle guerre et les recommandations de la commission royale n'ont été mises en application qu'après celle-ci. Les années qui ont suivi l'année 1946 ont vu une expansion considérable du mouvement d'assistance post-pénale. Des sociétés John Howard ont été établies dans toutes les provinces canadiennes. La Société d'Orientation et de Réhabilitation Sociale de Montréal et le Service de Réadaptation Sociale de Québec ont été formés et d'autres services ont été assurés par l'intermédiaire des services sociaux diocésains du Québec.

Puis, il y a eu une nouvelle guerre et les recommandations de la commission royale n'ont été mises en application qu'après celle-ci. Les années qui ont suivi l'année 1946 ont vu une expansion considérable du mouvement d'assistance post-pénale. Des sociétés John Howard ont été établies dans toutes les provinces canadiennes. La Société d'Orientation et de Réhabilitation Sociale de Montréal et le Service de Réadaptation Sociale de Québec ont été formés et d'autres services ont été assurés par l'intermédiaire des services sociaux diocésains du Québec.

1975 La Société canadienne de criminologie, auparavant affiliée au Conseil canadien de développement social, acquiert son indépendance.

Formation du *Association of Native Courtworkers*.

Formation de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry.

Formation du groupe des Associations nationales intéressées à la justice criminelle.

Le mouvement canadien d'assistance aux prisonniers et de réforme pénale

A tous les endroits où des maisons de correction ont été établies au Canada, il semble y avoir eu des hommes et des femmes qui se soient intéressés au bien-être des prisonniers. Ils voulaient également améliorer les conditions d'emprisonnement et aider les prisonniers, lors de leur libération. Ces citoyens se sont parfois regroupés en associations, en vue de réaliser leurs objectifs. Dans presque tous les cas, ils ont fait face au dilemme qui accompagne tous les efforts non gouvernementaux de ce genre, au dilemme que décrit très bien John Kidman:

La dissolution du *Toronto Prisoners' Aid Association*, officiellement actif entre 1867 et 1927, nous porte à nous demander si la réforme pénale devrait être englobée dans le programme d'un organisme d'assistance pénale, ou si ces deux phases de changements sociaux devraient être distinctes³.

Le *Prisoners' Aid Association of Toronto*, établi en 1874, et ayant pour objectif de fournir des services, était une association de ce genre. Moins de quatre ans plus tard, cette association a découvert certaines questions de réforme et a cherché à accroître le champ de ses activités. Elle a obtenu un acte constitutif national en 1878, mais n'a développé qu'une succursale.

Au cours de sa première année, elle a participé, avec des représentants du gouvernement de l'Ontario, au *American Prison Congress*, tenu à Toronto.

Des individus et des sociétés, dont le *Prison Gate Section* de l'Armée du Salut et d'autres groupes religieux, ont poursuivi leurs activités, tout en étant peu reconnus par le gouvernement, jusqu'à la première guerre mondiale. Mais pour une raison quelconque, l'intérêt de la communauté a diminué et le *Prisoners' Aid Association* de Toronto a abandonné ses activités en 1915.

Pendant la dépression, une décennie après la première guerre, ces questions ont connu un nouvel essor, et ce, par suite des débats d'un autre congrès américain tenu à Toronto, en 1929. L'organisation de Toronto a donc repris ses activités, et peu après, la Société John Howard de la C.-B. a été créée.

La dépression a été une période agitée, au Canada; mentionnons, entre autres, les émeutes qui se sont produites dans les pénitenciers et qui ont entraîné la formation de la Commission royale d'enquête sur le système pénal, présidée par le juge Archambault. Au cours de cette période, les groupes de citoyens se sont montés plus ouverts, dans leurs critiques. Nombreux étaient ceux qui exigeaient une réforme. Le *Canadian Penal Association*, qui ne fournissait aucun service, mais qui s'intéressait principalement aux questions de réforme, a tenu son premier congrès

³John Kidman, *The Canadian Prison*, (The Story of a Tragedy) Ryerson Press, 1947, p. 20.

1954-58 Conférences conjointes — gouvernement fédéral, gouvernement provincial et organismes privés d'assistance post-pénale, au Collège de formation du Service canadien des pénitenciers à Kingston (conférences Calderwood). Le centre de réadaptation de l'Armée du Salut ouvre ses portes à Montréal (résidence et atelier protégé).

Rapport Fauteux — Rapport Ouimet

1956 Le comité Fauteux propose de fournir un appui continu aux organismes d'assistance post-pénale. Le *Canadian Penal Association* et la Division du crime et de la délinquance du C.C.B.-E. sont fusionnées en vue de former la Société canadienne de criminologie.

1957 Le premier congrès biennal de criminologie est tenu à Montréal.

1959 Le *Indian and Metis Friendship Centre*, offrant des services communautaires, est ouvert à Winnipeg.

1962 La Maison St. Leonard ouvre ses portes, à Windsor, en Ontario. Formation de la Société John Howard du Canada. Formation de l'Association des Services de Réhabilitation Sociale, à Québec, à titre de fédération de tous les organismes de cette province, y compris la Société John Howard du Québec. La Société canadienne de criminologie est l'hôte du Congrès international de criminologie, tenu à Montréal.

1967 Constitution de La Société St. Leonard du Canada.

1967-68 Expansion du *Indian Post-Release Centre*, par la suite désigné sous le nom de *X-Kalay*, à Vancouver, c'est la première résidence où l'on met l'accent sur la promotion personnelle au Canada.

1968 Le *Fortune Society* est formé, à Toronto, à titre de groupe de promotion personnelle.

Depuis le rapport Ouimet

1969 Selon l'une des recommandations du comité Ouimet, le gouvernement devrait reconnaître l'opportunité d'une association avec les organismes bénévoles.

1970 Le Solliciteur général fédéral introduit les contrats selon le régime des honoraires à l'acte, à l'intention des maisons de transition, ainsi qu'aux fins de la surveillance de libérés conditionnels et des évaluations communautaires.

1972 Formation du *National Association of Friendship Centres*.

1973 Les organismes d'assistance post-pénale du Québec, à quelques exceptions près, sont constitués en compagnie, sous le nom de Centres de services sociaux, et sont entièrement financés par le gouvernement provincial.

Première guerre mondiale — Deuxième guerre mondiale

1919	Constitution du <i>Canadian Prisoners' Welfare Association of Canada</i> .
1929	Le <i>Toronto Prisoners' Aid Society</i> reprend ses activités sous le nom de <i>Citizen Service Association</i> .
1931	Création de la Société John Howard de la C.-B. (premier organisme désigné sous le nom de John Howard).
1935	Le <i>Canadian Penal Association</i> remplace le <i>Canadian Prisoners' Welfare Association</i> . <i>First Canadian Penal Congress</i> tenu à Montréal. Le <i>Toronto's Citizen Service Association</i> devient le <i>Prisoners' Rehabilitation Association</i> .
1940	La première société Elizabeth Fry est formée à Vancouver.
1944	Établissement de la Division du crime et de la délinquance du Conseil canadien du bien-être.

Deuxième guerre mondiale — Rapport Fauteux

1945	Création de la Société d'Orientation et de Réhabilitation Sociale, à Montréal.
1946	Le <i>Toronto Prisoners' Rehabilitation Association</i> devient la Société John Howard de l'Ontario. <i>Second Canadian Penal Congress</i> tenu à Windsor, Ontario.
1947	Première subvention fédérale au <i>Canadian Penal Association</i> . Les pénitenciers du Canada accordent une première subvention de \$10,000, laquelle doit être distribuée aux organismes d'assistance post-pénale du Canada.
1948	Création du Service de Réadaptation Sociale, à Québec.
1948	Le <i>B.C. Borsial Association</i> est formé en vue de travailler auprès de l'établissement Borsial, qui vient d'ouvrir à nouveau ses portes.
1948-50	Le mouvement des A.A. entreprend des activités dans les maisons de correction.
1947-53	Plusieurs sociétés John Howard sont créées à travers le Canada.

1949	<i>Third Canadian Penal Congress</i> tenu à Kingston.
1953	<i>Fourth Canadian Penal Congress</i> tenu conjointement avec le <i>83rd American Congress of Corrections</i> , à Toronto. Le Service des pardons (ministère de la Justice) accorde pour la première fois une subvention de \$10,000, aux fins de la surveillance de libérés conditionnels par des organismes d'assistance post-pénale.
1954	Ouverture du <i>Beverly Lodge</i> , à Toronto, par l'Eglise anglicane, l'une des premières maisons de transition pour délinquants adultes.

Une chronologie d'activités doit nécessairement refléter les activités générales. Elle peut indiquer la variété et la gamme des activités, leur vitalité, mais non leurs particularités ou leur contenu. La présente chronologie montre en partie les hauts et les bas qui se sont produits dans l'histoire des organisations non gouvernementales. Il y a nécessairement eu des changements selon les différentes circonstances, non seulement en ce qui concerne la qualité de la direction, mais également d'autres conditions de l'époque. Différentes activités ont été entreprises, sous une forme ou une autre, pendant plus d'un siècle, mais à certains moments, il y a eu régression ou ralentissement très marqué. A d'autres moments, la gamme des activités n'était pas très étendue, mais au cours des dernières années, elle s'est élargie et diversifiée. Ainsi, au cours des vingt dernières années, le progrès, au Canada, dans le domaine de la justice pénale, a été plus rapide qu'au cours des cinquante années précédentes. L'établissement de groupes non gouvernementaux a suivi (et certains diraient qu'il a influencé) ce modèle. Au début, les progrès ont été très modestes. Une activité modérée est apparue au cours de la phase intermédiaire, et des progrès plus étendus ont été accomplis au cours des dix dernières années.

Il semble être clair que les mouvements de citoyens sont surtout influencés par l'économie et les priorités sociales. A coup sûr, dans le domaine de la justice pénale, l'effet qu'ont eu les guerres, et le fait que des ressources ont été consacrées à ces fins, ont eu une influence marquée sur l'expansion des services non gouvernementaux. Sur cette base, la chronologie peut se diviser en plusieurs phases naturelles:

Confédération — Première guerre mondiale

1867	Etablissement d'une école dominicale à la prison de Toronto.
1874	Création du <i>Prisoners' Aid Association of Toronto</i> .
1878	Constitution du <i>Prisoners' Aid Association of Canada</i> . Le gouvernement de l'Ontario accorde une subvention annuelle de \$1000.
1890	Le <i>Salvation Army Prison Gate Home</i> ouvre ses portes à Toronto.
1891	Le <i>Canadian Penal Convention</i> est tenu par le <i>Prisoners' Aid Association of Canada</i> , à Toronto.
1892	Formation du <i>Prisoners' Aid Association of Montreal</i> composé de citoyens de langues française et anglaise.
1905	Le brigadier Archibald, officier de l'Armée du Salut, devient le premier agent de libération conditionnelle du Canada.
1915	Le <i>Prisoners' Aid Association of Toronto</i> met fin à ses activités.

HISTORIQUE

La lecture des documents qui existent encore au sujet des organismes d'assistance aux prisonniers du Canada avant la fin de la première guerre mondiale nous montre leur impuissance. La frustration, le découragement, le manque de reconnaissance publique et les embarras financiers constants sont partout présents¹.

Les membres éclairés de la société, le type de gens qui se sont activement intéressés à la réforme pénale, avaient, en 1849, à peu près les mêmes préoccupations qu'à l'heure actuelle, et étaient à la poursuite d'un idéal presque identique. Les différences qui se sont manifestées en l'espace de cent vingt-cinq ans ont principalement trait aux méthodes employées dans la réalisation de cet idéal².

Un historique approfondi, détaillé et analytique des organisations non gouvernementales œuvrant au Canada dans le domaine de la justice pénale n'a jamais encore été fait. Toutefois, nous n'avons pas l'intention d'entreprendre pareille tâche dans le présent rapport. Mais le groupe d'étude est convaincu que les problèmes actuels, sur lesquels il doit se pencher, doivent être examinés par rapport aux longs antécédents des organisations de citoyens et à l'accroissement des responsabilités gouvernementales. Les problèmes actuels sont souvent liés à d'anciennes relations et à d'anciens événements. Trop fréquemment, ce passé n'est ni connu ni compris par ceux qui doivent s'occuper du présent. Il faut avoir le sens de l'histoire et être en mesure de comprendre le passé, ne serait-ce qu'en vue de découvrir que les problèmes et que les solutions envisagées sont toujours les mêmes.

Cross n'indique pas si les «membres éclairés de la société» dont il fait mention font ou non partie des gouvernements. Mais ce que lui et Edmison soulignent, et ce que le groupe d'étude veut souligner, c'est le fait qu'au Canada, les citoyens s'intéressent à la question depuis fort longtemps. La participation des citoyens et l'organisation de groupes de citoyens témoignent d'une certaine constance, malgré des manques périodiques, au cours de l'industrialisation, puis de l'urbanisation du Canada. Le nouvel essor des activités entreprises par des citoyens et des organisations non gouvernementales peut bien être lié au processus d'urbanisation lui-même, ainsi qu'aux problèmes qui en découlent.

Nous tentons ici de montrer le contexte dans lequel les problèmes actuels doivent être examinés. Toutefois, nous omettrons les détails et nous ne parlerons pas du grand nombre de personnalités, d'événements et d'idées qui donnent à l'histoire son dynamisme et son intérêt. Ce faisant, nous n'avons pas l'intention d'ignorer la force, l'influence et la contribution de quelque personnalité. Nous donnerons plutôt des points de repère et signalerons les événements marquants, et ce, chronologiquement, dans l'histoire des mouvements de citoyens; nous parlerons aussi de certaines décisions gouvernementales fondamentales qui ont influé sur ces mouvements. Nous examinerons un peu plus à fond les changements majeurs survenus en ce domaine et nous mettrons l'accent sur les événements les plus récents.

¹J. Alex Edmison, C.R., *Prisoners' Aid Profiles — Past and Present*, Commission nationale des libérations conditionnelles, Ottawa, 1964.

²Dr. Michael Cross, *Imprisonment in Canada: A Historical Perspective*, John Howard Society of Ontario, Community Education Series, 1, n° 6, 1976.

VUES ET MÉCANISMES DU GROUPE D'ÉTUDE

PARTIE I

On aime faire appel aux groupes d'étude en vue d'examiner les questions et de régler les problèmes qui se posent, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un gouvernement nord-américain. L'expression «groupe d'étude» laisse dans une certaine mesure entendre une activité agressive, mais la formation de pareil groupe n'entraîne pas nécessairement une action affirmative. Les groupes d'étude sont formés en vue d'examiner un problème ou un ensemble de problèmes, mais leur existence ne garantit pas le règlement de pareils problèmes. Il se peut que le groupe se contente de constater le caractère complexe du problème en question ou de découvrir des questions auxquelles d'autres auront à faire face. Comme on l'a laissé entendre, ils permettent parfois au gouvernement de respirer avant d'élaborer une politique.

Dans cette partie du rapport, nous décrivons les travaux de notre groupe d'étude. Nous décrivons les méthodes de travail que nous avons employées ou qui s'offraient à nous, ainsi que la nature du processus de consultation dont nous avons hérité et que nous avons adapté à nos besoins. Nous parlerons du contexte actuel des relations entre organismes gouvernementaux et non gouvernementaux dans le domaine de la justice pénale et des problèmes posés par ces relations et qui ont amené la formation de notre groupe d'étude. Nous examinerons les objectifs des fonctionnaires qui ont créé le groupe d'étude, ainsi que leurs attentes.

Étant donné que les problèmes existants nous sont souvent légués par le passé, ils devraient être considérés dans le contexte qui s'y applique. Par conséquent, dans cette partie du rapport, nous donnerons un aperçu historique des groupes non gouvernementaux du Canada qui ont œuvré de diverses façons, au cours du siècle qui vient de s'écouler, dans le domaine de la justice pénale.

monopole de «la vérité». Nous ne voulons rien prescrire en tant que tel. Nous ne fournirons pas les «réponses». Nous voulons plutôt considérer nos travaux comme le début d'un nouveau processus et d'un nouveau dialogue entre les citoyens, leurs organisations communautaires et leurs gouvernements.

Le défi fondamental

À coup sûr, un dialogue auquel participent réellement les citoyens, ainsi que les organisations, présente un défi fondamental pour les organisations existantes. Il faut faire appel tant aux organisations du gouvernement qu'à celles de l'extérieur. L'entrée dans une nouvelle ère de *responsabilité partagée*, en ce qui concerne la nature et la qualité des services de justice pénale du Canada constitue un défi. Le partage des responsabilités entre organisations, mais encore plus, *le partage avec les communautés*, constitue également un défi.

l'expert semble être la seule personne compétente à indiquer le traitement. Les obligations entre citoyens se trouvent éventuellement diminuées au point que la seule responsabilité incombant au particulier est de fournir des services spécialisés, en payant ses impôts ou en effectuant des donations, en vue de s'occuper de tous les problèmes sociaux. L'expert se trouve alors placé dans une «situation de pouvoir, le particulier dans une situation d'irresponsabilité relative, et la personne qui est dans le besoin dans une situation de dépendance»¹⁹. Compte tenu de l'échec apparent d'une suite ininterrompue de méthodes de «traitement» et de la difficulté qu'éprouvent les citoyens à comprendre ce en quoi consiste la justice pénale, l'*exclusivisme* qui accompagne le professionnalisme ne saurait s'expliquer. Par conséquent, il ne devrait guère être surprenant que les usagers des services de justice pénale, qu'il s'agisse de citoyens qui veulent se faire protéger contre le crime ou qui sont assujettis à une sanction pénale, soient désenchantés des résultats. Disons que le désenchantement n'est pas l'apanage exclusif des services gouvernementaux. Les organisations non gouvernementales peuvent aussi éprouver les difficultés que suscitent un professionnalisme et une bureaucratie excessifs.

Les intérêts acquis des citoyens dans le système de justice pénale sont de fait importants — le droit d'exercer un certain contrôle sur les services fournis et sur ceux qui les fournissent, le droit de s'attendre à des résultats, le devoir de collaborer dans la recherche des solutions et d'humaniser les processus mécaniques de règlement de problèmes.

Comme le soutient Korn:

Il semble être de plus en plus clair que l'esprit civique ne peut pas être délégué en toute sécurité à une minorité d'entrepreneurs moraux — et que la participation du particulier ne peut pas être éliminée, lorsqu'il s'agit de régler les problèmes posés par la mauvaise conduite d'autres citoyens²⁰.

Élargissement de la notion de «responsabilité privée»

En examinant la gamme complexe des problèmes de relations, de responsabilités et de rôles d'organisations établies, il est devenu évident que nous devions élargir nos vues au sujet des responsabilités des organisations dites «privées». Il faudrait également considérer la responsabilité du citoyen d'une façon générale ainsi que l'idée souvent exprimée de la «participation des citoyens». Ce genre de participation peut avoir une influence sur des éléments de l'appareil de justice pénale aussi divers que les commissions de police, les services d'aide juridique et les comités consultatifs de citoyens pour les établissements pénaux.

Non la prescription, mais le début d'un processus

Nous avons été conscients de la nécessité de formuler des propositions précises aux gouvernements, aux organisations non gouvernementales et aux citoyens, aux fins de l'adoption de mesures précises, et ce, dès maintenant, mais nous n'avons pas le

¹⁹Richard R. Korn, «*The Private Citizen, The Social Expert, and The Social Problem*» dans *Mass Society in Crisis*, éd. Rosenberg et al., MacMillan, Londres, 1964 (Les italiques sont les nôtres).

²⁰Richard R. Korn, «*Correctional Innovation and the Dilemma of Change from Within*», *Canadian Journal of Corrections*, vol. 10, n° 3, juillet 1968.

La définition et l'établissement de relations de travail convenant aux gouvernements — le partage des responsabilités — constitue le dilemme majeur auquel le groupe d'étude a dû faire face; c'était la son principal défi. À défaut d'explications et de définitions de ces relations, et à défaut de lignes de conduite pratiques répondant aux besoins des diverses régions et communautés, la pratique dans le domaine de la justice pénale ne suscitera plus l'intérêt des citoyens et sera moins en mesure de se montrer humaine. Les citoyens n'auront donc pas une chance semblable d'utiliser les ressources nécessaires au règlement véritable des problèmes communautaires.

Le partage des responsabilités — Fondement crucial des relations

L'on peut trouver un exemple frappant de la réticence apparente à passer d'un engagement à une déclaration publique de principe dans un document publié en 1975 seulement et intitulé «*A Corrections Proposal for Saskatchewan*». Dans ce rapport, l'on préconise «un élément privé viable et indépendant destiné à équilibrer et à surveiller, ainsi qu'à compléter les programmes et services des ministères»¹⁷. À ce jour, ce document ne peut être considéré comme l'énoncé officiel de la politique de ce gouvernement.

Le groupe d'étude n'aurait pas pu examiner les relations entre les organisations gouvernementales et les services des organismes non gouvernementaux sans tenir compte du fossé qui se creuse chaque jour davantage entre les «experts», ou les professionnels, et les citoyens. Ce phénomène social comporte plusieurs aspects importants. Ils ont une influence dans le domaine de la justice pénale comme dans la plupart des autres secteurs sociaux de la société. Le mouvement prônant la réforme et la modification du système de justice pénale, en particulier en matière correctionnelle, a entraîné, comme il fallait s'y attendre, la spécialisation des tâches, des normes plus élevées de formation du personnel et le professionnalisme parmi ceux qui œuvrent dans le domaine. Au moins à un moment donné, au cours de son évolution, et peut-être même à l'heure actuelle, le «traitement» des délinquants a été fondé sur un modèle médical. Ce modèle laisse entendre que la plupart des délinquants sont des «malades» et que les «experts» doivent diagnostiquer, prescrire et faire des choses pour «guérir» ces délinquants. Certains soutiendront que des éléments du système de justice pénale autres que le secteur correctionnel se sont également appuyés sur ces suppositions dans certaines de leurs activités. En soulignant l'importance de ce phénomène, en ce qui concerne la participation des citoyens, les membres du groupe d'étude reconnaissent que certains des «experts» eux-mêmes ont commencé à contester vivement ces suppositions. Le document récemment publié sur le Service canadien des pénitenciers et sur le Service national des libérations conditionnelles, dans lequel les objectifs visés sont de nouveau étudiés, reflète cette incertitude¹⁸.

Il est dangereux de se fier aux «experts» et au modèle médical, comme nous le rappelle constamment Richard Korn. Lorsqu'il se penche sur des problèmes sociaux,

¹⁷Gouvernement de la Saskatchewan, *Department of Social Services, «A Corrections Proposal for Saskatchewan»*, 1975, p. 73.

¹⁸Canada, Solliciteur général, *Le Rôle des Services correctionnels fédéraux au Canada*, Division des communications, Ministère du Solliciteur général, Ottawa, 1977.

besoins ressentis des centres résidentiels¹⁴. Pour les gouvernements, ce type de relations avec le «secteur privé» comporte d'énormes avantages pratiques.

Les relations entre les organisations non gouvernementales autochtones et les divers gouvernements du Canada sont d'une nature entièrement différente. Avant l'établissement du «*Friendship Centre*» de Winnipeg, en 1958, les services destinés aux autochtones étaient organisés et fournis par un personnel non autochtone et par les gouvernements. Les initiatives autochtones en vue de s'occuper des problèmes judiciaires avaient été prises sur une base individuelle, non organisée. Les «*Native Friendship Centres*» créés en vue de s'occuper des problèmes de transition de la population autochtone ont vite constaté qu'il fallait établir des services de conseillers auprès des tribunaux ainsi que des services de prévention et de «counseling», à l'intention de la population autochtone.

C'est sur cette base que se sont formés des groupes communautaires autochtones fournissant des services judiciaires auxiliaires, groupes qui ont pris une expansion considérable. A la conférence nationale de 1975, l'on a préconisé l'examen de façons «d'adapter davantage les lois canadiennes et leur administration aux besoins des autochtones». Cette conférence avait été convoquée par suite de «l'iniquité causée par le nombre démesuré de détenus autochtones au Canada»¹⁵. A coup sûr, le nombre de ministres représentés à cette conférence montre que les gouvernements devenaient de plus en plus conscients de la population indigène et de ses besoins et que les politiciens ne pouvaient pas continuer à se montrer incertains ou vagues au sujet de leurs intentions.

Il est impossible de connaître à fond la nature des relations entre les organisations gouvernementales complexes des dix provinces du Canada, de ses territoires, de son gouvernement fédéral et les quelque cinq à sept cents groupes non gouvernementaux oeuvrant actuellement à travers le Canada dans le domaine de la justice pénale. Les relations ont rarement été définies dans des ententes ou des politiques. Elles sont souvent négociées sur une base individuelle et privée. Un paquet de légendes et de malentendus les entoure. Elles sont influencées par l'interaction de personnalités tant constructives que destructives. Au fur et à mesure que le nombre des organisations communautaires et des ministères gouvernementaux croissait et que la régionalisation se poursuivait, la complexité de leurs interactions et de leurs relations augmentait également.

L'un des groupes non gouvernementaux qui a exprimé ses vues devant le groupe d'étude parlait d'un «climat... de confusion quant au rôle respectif des services non gouvernementaux...»¹⁶. Il est facile de confirmer cette impression. Malgré les différences de tactiques de mouvements de citoyens passablement différents et malgré la mise en pratique de certaines idées exprimées au moyen de programmes subventionnés, il n'existe encore aucune ligne de conduite cohérente, uniforme et acceptable en vue de régir les relations entre les divers gouvernements du Canada responsables du domaine de justice pénale et les groupes communautaires non gouvernementaux oeuvrant dans quelque secteur de l'appareil de justice pénale.

¹⁴Canada — Solliciteur général, *Rapport du Groupe d'étude sur les Centres résidentiels communautaires*, (rapport Outterbridge), Information Canada, 1973, p. 46.
¹⁵Canada — Solliciteur général, «*Les autochtones et la justice*», Information Canada, Ottawa, 1975.
¹⁶Société John Howard de l'Ontario, mémoire présenté au groupe d'étude, nov. 1976.

¹¹Hon. Guy Favreau, «Notes from Speech to John Howard Society of Ontario», avril 1965.

¹²Rapport Ouimet, voir le chapitre 20.

Toutefois, au cours des quelques dernières années, deux autres mouvements communautaires ont fait leur apparition au Canada. L'établissement de centres résidentiels communautaires, ou de maisons de transition, constitue largement une entreprise du secteur privé. La chose s'est produite lorsqu'il a vraiment été reconnu qu'un plus grand nombre d'individus devraient demeurer en liberté, qu'il était bon de prendre des «raccourcis», dans les cas d'emprisonnement prolongé, et qu'il était réellement nécessaire «d'apporter une solution de rechange temporaire». Le rapport Ouellet de 1972 mentionne 156 centres résidentiels communautaires acceptant des anciens détenus adultes au Canada. Selon l'une des recommandations de ce rapport, le gouvernement fédéral devrait «s'adresser d'abord au secteur privé pour satisfaire les

M. Favreau s'adressait, à cette occasion, aux organismes traditionnels d'assistance post-pénale; il les exhortait à entretenir des rapports de «confiance», où «les cabales et les intrigues» ne sauraient être acceptées. Or malgré cet appel au dialogue, les relations entre les gouvernements et les organismes traditionnels sont demeurées relativement vagues, sommaires, l'avenir semblant être très incertain.

Avril 1965
L'honorable Guy Favreau
Ministre de la Justice du Canada¹³

Le gouvernement, en sa qualité de pouvoir légalement et moralement responsable tant de la garde des délinquants que de la dépense des deniers publics, ne peut pas, bien sûr, partager sa tâche de prendre des décisions finales avec quelque organisme privé, même si ce dernier est professionnellement compétent. Mais il peut — et tel est notre désir — faire appel à des experts bénévoles dans le domaine correctionnel, et ce, de deux façons hautement pratiques. D'une part, il peut consulter des organismes externes, lorsqu'il en est venu à apprécier leur opinion indépendante et désintéressée; d'autre part, il peut déléguer à pareils organismes certaines tâches quotidiennes entreprises par suite des politiques et directives gouvernementales, particulièrement lorsqu'elles exigent l'appui personnel, humain de particuliers qui ne relèvent pas des autorités officielles. . .

En certains domaines, notre devoir primordial de gardien de la sécurité du public peut nous amener à prendre directement en mains l'application concrète de nos politiques; en d'autres domaines, il se peut que nous jugions utile de laisser l'accomplissement pratique de nos devoirs à des organismes privés qui sont davantage en mesure de donner suite à nos idées humanitaires d'une façon acceptable pour les délinquants.

Le rapport Ouimet¹² de 1969 est la première étude gouvernementale à aborder d'une façon générale la question des services bénévoles ou non gouvernementaux. Les auteurs de ce rapport parlaient d'une «association» entre les gouvernements et les organismes bénévoles. Leur proposition semble être fondée sur la conviction exprimée antérieurement par feu Guy Favreau, alors qu'il était ministre de la Justice.

gouvernementales en matière de libération conditionnelle. Ces dernières se sont vues attribuer des tâches de moins en moins lourdes dans le domaine de la surveillance des libérés conditionnels et des évaluations communautaires. Parallèlement, les tâches ont été inversées, dans leur ensemble, en ce qui concerne la libération conditionnelle, les services publics assumant en majeure partie cette responsabilité.

de la confusion. Dans la plupart des cas, on n'a jamais nettement établi de principes directeurs.

Un objectif fondamental du groupe d'étude a été d'encourager un nouveau genre de rapports entre les gouvernements et les organisations non gouvernementales. Par conséquent, l'on a d'abord tenté d'apprécier l'expansion des ministères gouvernementaux et les interactions complexes, sinon la concurrence, entre ministères.

Rapports entre les organisations non gouvernementales et les gouvernements

Le groupe d'étude, dans ses travaux, s'est attaché avec plus de succès à comprendre la diversité des groupes non gouvernementaux, traditionnels ou non, qui oeuvrent actuellement dans les divers secteurs du système de justice pénale du Canada. Mais, malgré tout, la chose n'a pas été aisée. L'existence de certaines organisations communautaires et de certains groupes de citoyens est souvent éphémère ou caractérisée par le risque d'un arrêt momentané. Les innovateurs vont et viennent. Dans une ère où il existe de plus en plus de projets sociaux expérimentaux, la prolifération des organismes communautaires a été parallèle à l'expansion gouvernementale.

En 1938, lorsque la commission royale Archambault a préconisé la «coordination» des efforts des sociétés d'assistance aux détenus «conformément avec les principes appliqués en Angleterre et au pays de Galles», il aurait été simple de rationaliser leurs services et ceux du gouvernement. Moins de dix organisations de ce genre ont été portées à l'attention de cette commission¹⁰.

De même, les jours des conférences de travail «qui ont eu un succès remarquable» entre des représentants du gouvernement fédéral et des organismes d'assistance post-pénale de l'ensemble du Canada, aux environs de l'année 1955¹¹, semblent maintenant dépassés. Cette façon d'aborder la question de la collaboration entre le gouvernement et les organismes non gouvernementaux se prête mal, semble-t-il, aux méthodes et au grand nombre de gestionnaires gouvernementaux d'un nouveau genre.

Au cours des années 50, les gouvernements se sont montés, d'une façon caractéristique, imprécis et ambivalents dans leur attitude à l'égard des services et des organismes non gouvernementaux. Mais au niveau de la direction, au sein de certains gouvernements et organismes non gouvernementaux, l'on semblait être conscient d'un engagement commun. Il existait presque un «mouvement» cherchant à modifier la situation, à établir de meilleurs services et à établir des normes plus élevées, et ce, mutuellement.

Cette mutualité se reflète dans les recommandations du comité Fautoux. Ce comité a introduit une notion plus générale, en matière «correctionnelle», au Canada, mais il avait pour mandat d'établir un système de libération conditionnelle. Il envisageait un rôle plus important pour les organismes privés, dans le système qu'il proposait. En réalité, l'établissement et l'expansion des services de libération conditionnelle à travers le Canada a depuis lors amoindri le rôle des organisations non

¹⁰Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada*, (rapport Archambault), 1938, p. 263.

¹¹Rapport Fautoux, p. 83.

des années 50, époque à laquelle la majorité des gouvernements canadiens ont commencé à mettre davantage l'accent sur la qualité de leurs services correctionnels et judiciaires. Ce changement d'attitude a entraîné, au cours des années 60, des changements d'organisation: on a fait appel à des administrateurs compétents et de nombreux services gouvernementaux ont assumé un aspect professionnel.

Des changements très importants, dans les services gouvernementaux, ont été apportés par suite des rapports présentés par deux comités fédéraux importants, soit le rapport du comité Fauteux (1956)⁹ et le rapport du comité Ouimet (1969)⁷, chose qui a contribué à l'évolution vers une plus grande responsabilité gouvernementale. Mentionnons, entre autres, l'attribution de la responsabilité de certains services communautaires, tels que la surveillance des individus soumis à une libération conditionnelle, et, dans certaines provinces, la probation. De nombreuses provinces se sont mises à accroître les pouvoirs et l'étendue de leurs organisations. Elle commencent à accorder de l'importance aux installations et services correctionnels «communautaires», comme on les appelle maintenant. Dans presque tous les cas, ces changements ont été apportés à la suite d'études particulières, effectuées conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, ou à la suite d'études indépendantes.⁸ Par conséquent, au cours de la dernière décennie, on a pu constater, dans de nombreuses provinces et au sein du gouvernement fédéral du Canada, une tendance rapide à la spécialisation des fonctions, au recrutement de personnel, à la décentralisation, à la régionalisation, à l'expansion des services sur le terrain et de nouvelles installations communautaires.

Le ministre fédéral du Solliciteur général⁹ est entre autres chargé de promouvoir les changements, les innovations et les projets expérimentaux au niveau communautaire. Dans la plupart des cas, il lui incombe une obligation particulière de travailler conjointement avec les provinces et territoires en vue de susciter de nouvelles réactions de la communauté. La demande de changements au niveau communautaire s'est souvent accompagnée d'une expansion des services gouvernementaux permettant d'effectuer les changements requis.

Considérés sous l'angle national, les rapports au sein des ministères gouvernementaux et entre les ministères sont excessivement complexes, embrouillés et en évolution constante. Les priorités changent selon les situations et les réactions politiques. La démarcation des pouvoirs est souvent confuse. Il est parfois difficile de déterminer qui est responsable de la prise d'une décision. L'on ne fait que commencer à établir les priorités et à planifier conjointement, soit entre ministères, soit entre gouvernements. La situation des capitaux et la responsabilité de prendre des décisions en matière de subventions aux organisations non gouvernementales créent également au Canada, ministère de la Justice, *Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au service des pardons du ministère de la Justice du Canada* (rapport Fauteux), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1956.

⁷Canada, Solliciteur général du Canada, *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle*, (rapport Ouimet), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969.

⁸Alberta et Québec (1968), Territoires du Nord-Ouest, Île-du-Prince-Édouard et Saskatchewan (1971), Manitoba (1972), Terre-Neuve et Colombie-Britannique (1973).

⁹«Liaison» — *Numéro spécial* — *Le Secrétaire* — *Ministère du Solliciteur général*, vol. 1, n° 8, sept. 1975, p. 10.

personnellement, devraient l'emporter sur les structures d'organisation et les solutions d'ensemble.

En choisissant de mettre l'accent sur les personnes à servir, et non sur les organisations qui servent, il ne faudrait pas mal interpréter notre intention. Nous croyons qu'il importe au plus haut point de dire clairement quelles personnes devraient être responsables d'un domaine précis d'activités. Mais nous voudrions éviter la partialité et les rivalités d'organisation qui accompagnent souvent pareilles décisions. Que ce soit au sein du gouvernement ou à l'extérieur, l'on devrait consacrer beaucoup moins d'énergie et de temps à l'établissement d'organisations destinées à maintenir la puissance d'une partie. Il faudrait surtout mettre l'accent sur *la façon* dont les gens sont servis.

Nature changeante des organisations non gouvernementales

La recherche d'une «société compatissante», ainsi que les tentatives en vue d'établir des services humains, qui, de quelque façon, compenseront «les manques de toute organisation juridique de la société», comme le dit le théologien Paul Tillich⁵, est fermement ancrée dans la société canadienne depuis plus d'un siècle. Les membres du groupe d'étude ont appris à apprécier le courage et l'individualisme des premiers réformateurs pénaux du Canada, inspirés, entre autres, par leurs convictions religieuses et charitables. Nous reconnaissons les fondements canadiens très solides des organismes traditionnels d'assistance aux détenus et d'assistance post-pénale qui ont engendré un mouvement unique en son genre, visant à la réforme, à l'éducation du public et à la fourniture de services professionnels, adaptés aux besoins des détenus et à la nécessité d'apporter des changements dans les maisons canadiennes de correction. Ce mouvement a été particulièrement manifeste au cours des années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale. L'efficacité de ces organisateurs a indubitablement contribué à l'établissement récent des diverses organisations de citoyens et organisations communautaires œuvrant actuellement à travers le pays dans le domaine de justice pénale. Ces groupes de citoyens récemment formés ont de nouvelles convictions, des idées différentes sur ce qui est nécessaire, des façons différentes de répondre aux besoins des gens et des conceptions différentes de leurs rapports avec les gouvernements.

Certains désirent offrir un plus grand nombre de services communautaires dès les premières étapes du système de justice pénale. Certains s'intéressent principalement aux droits des détenus. Certains cherchent à garder les gens en liberté en trouvant des solutions de rechange. Certains veulent «venir en aide» aux délinquants au lieu de les «traiter». D'autres essaient d'amener la société en général à reconnaître que les problèmes communautaires non réglés sont souvent à l'origine d'une conduite criminelle.

L'expansion des services de justice gouvernementaux

Les services et les organismes privés canadiens s'intéressant aux maisons de correction et aux détenus ont fonctionné dans un vide presque absolu jusqu'au début

⁵Paul Tillich, *The Philosophy of Social Work*, The Social Service Review, University of Chicago, vol. 36, n° 1, mars 1962.

Il ne devrait pas être surprenant de découvrir que les exhortations générales des responsables de la réforme du droit à l'attribution à la communauté de la responsabilité de certains aspects du système de justice pénale correspondent aux observations troublantes d'un autre genre d'analyste social canadien, selon lequel la société canadienne est de moins en moins en mesure de relever le défi en cause. Nelson a remarqué qu'il existe actuellement une «tendance», au sein de «notre société, qui nous fait traiter les êtres humains et les situations humaines comme des problèmes d'ordre technique pouvant recevoir des solutions d'ingénieur». Il se préoccupe des obstacles à franchir dans l'établissement d'une assistance communautaire à l'échelle humaine. Pareille assistance devrait toucher la population de près. Elle devrait être conçue de façon à rejoindre les citoyens qui sont en mesure d'aider et qui veulent aider. Elle devrait être libre des contraintes auxquelles sont soumis les organismes. Le groupe d'étude partage cette préoccupation au sujet de l'apititude des citoyens à répondre aux besoins et de la façon dont ils y répondront. Car s'il existe un danger, dans notre société, de traiter les gens «non comme des personnes, mais comme des choses», ce danger se fait ressentir d'une façon particulièrement marquée lorsque des gens sont punis et soumis à des restrictions, lorsque les relations sont forcées et lorsque la liberté est restreinte. Le système de justice pénale présente précisément ce danger. Les déclarations citées en introduction reflètent toutes deux l'étendue du changement dont nous avons dû tenir compte. Dans l'une, l'on s'attache à ce qui *devrait* être. Dans l'autre, l'on perçoit les forces contradictoires qui peuvent empêcher ce qui devrait être. D'une part, les propositions formulées par la Commission de réforme du droit reflètent un changement d'orientation dans la théorie, sinon encore dans la pratique. L'accent est mis sur le fait que l'on compte de moins en moins sur l'application du droit pénal en vue de régler un comportement criminel nuisible de façon à rétablir la paix et à résoudre les différends communautaires. D'autre part, les commentateurs de Nelson nous convainquent d'une façon presque absolue de l'impossibilité de modifier notre façon de voir les gens et la forme que nos services d'assistance ont prise.

Les gens sont plus importants que les organisations

Quand nous nous «met-prénonçons» en prenant les personnes pour des choses, nous pouvons nous attendre à ce que: les écoles soient centralisées sans égard au bouleversement de la collectivité; les policiers soient retirés de la ronde qu'ils faisaient et mis dans des voitures, sans qu'on ait le sentiment que quelque chose d'important ait été perdu; les soins aux malades aillent de deviennent une spécialisation qui oublie que des relations continues doivent exister entre les malades et ceux qui s'en «occupent»; les tours à appartements sautent nos villes au nom de l'utilisation rationnelle des sols, alors que nous négigeons de voir qu'elles sont essentiellement isolées des terres, au lieu de s'y rattacher⁴.

Le groupe d'étude s'est fondamentalement arrêté non à la question de savoir qui paie pour les services fournis ou qui les fournit, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales et de citoyens, ou de gouvernements, mais à celle de savoir comment ces services influent sur les gens en tant que personnes, et ce, qu'ils bénéficient des services ou qu'ils les fournissent. Les gens, leur droit de choisir leur destinée et de maintenir leur dignité, leur besoin de compter sur eux-mêmes et de s'estimer

³Nelson, op. cit., p. 37.

⁴Ibid., p. 45.

Qu'il s'agisse, sous sa forme primaire, d'empêcher les actes criminels, sous sa forme secondaire, de minimiser et de réparer le dommage, ou, sous sa forme tertiaire, de réintégrer le délinquant, la prévention du crime exige une *base communautaire*. Le choix de telle ou telle mesure dépendra en grande partie des possibilités qu'offre la collectivité et des efforts qu'elle est prête à fournir.

Commission de réforme du droit du Canada¹

L'action communautaire fait partie de notre mythologie: par exemple, s'il s'agit de construire une grange: mais la puissance de pénétration de ce mythe nous a si totalement aveuglés que les formes actuelles de notre société entravent, au lieu de récompenser, l'aide fondée sur la collectivité. Nous en sommes presque rendus à considérer que toute aide que des personnes doivent donner ou recevoir au sein de notre société doit être institutionnalisée et bénie par quelque structure de gouvernement. *Aider*, pour nous, signifie *institutionnaliser*. Nous élaborons un programme précis avec des agents, nous construisons un édifice et fixons un budget, puis tout se met à devenir impersonnel et réglementé. D'une part, nous avons toujours les mots «responsabilité» et «initiative privée» à la bouche, et pourtant nous nous achevons implacablement vers une société qui ne comprend qu'un seul type d'institution — trop grande pour être habitée par des humains — et qu'une classe de travailleurs — les employés de telles institutions.

Reuben F. W. Nelson²

Participation communautaire au système de justice pénale

Comme l'affirme la Commission de réforme du droit du Canada, les changements législatifs et les mesures prises par «des experts et professionnels» n'assureront pas l'élaboration d'une «politique cohérente dans le domaine de l'administration de la justice pénale» au Canada. La participation de «tous les citoyens» sera également nécessaire.

L'une des questions complexes à laquelle le groupe d'étude a dû faire face est l'examen de la nature et de l'étendue de la «participation communautaire» actuelle au Canada, ainsi que de la participation possible éventuellement. L'avvenir dépendra des types d'engagements que les citoyens et les organisations communautaires prendront, si on peut les en persuader et leur en donner l'occasion. Compte tenu de l'attitude existante des citoyens à l'égard du crime et des services de justice pénale, il ne sera pas facile d'établir ces engagements. L'avvenir dépendra également des limites pratiques découlant des obligations déjà assumées par les administrations gouvernementales du Canada, ou de celles qui leur sont attribuées. À cet égard, l'on devra faire face à la réticence inhérente des autorités et experts professionnels à partager le mandat et les responsabilités que les citoyens leur ont confiés.

¹Commission de réforme du droit du Canada, *Principes directeurs* — *Sentences et mesures non sentimentelles dans le processus pénal*, Information Canada, Ottawa, 1976, p. 55. (Les italiques sont les nôtres)

²Reuben F. W. Nelson, *Les illusions des citoyens*, ministère d'État des Affaires urbaines, MacMillan Company of Canada, Information Canada, 1976, p. 77 (Les italiques sont les nôtres)

Partie III

117	Problèmes relevés par le groupe d'étude
119	Chapitre 13 — La participation des citoyens dans le domaine de la justice pénale
129	Chapitre 14 — Les rôles des gouvernements
137	Chapitre 15 — Les rôles des organisations non gouvernementales
143	Chapitre 16 — La participation à la planification
149	Chapitre 17 — Le financement
Partie IV	
157	Conclusions
159	Chapitre 18 — Recommandations
Appendices	
177	A Description sommaire d'organisations non gouvernementales (ONG) choisies
211	B Tableau des réunions du Groupe d'étude — juin 1976 à avril 1977
217	C «Nouveau rôle des organisations bénévoles dans le domaine de la justice pénale: possibilités de participation politique efficace» par George J. Szabowski

N.B. Les tomes 2 et 3 de ce Rapport sont disponibles à la Division des communications, ministère du Solliciteur général, Ottawa K1A 0P8, Ontario.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	1
Partie I	
Vues et mécanismes du groupe d'étude	11
Chapitre 1 — Historique	13
Chapitre 2 — La situation actuelle et le mandat du groupe d'étude	29
Chapitre 3 — Les problèmes tels que les envisage le groupe d'étude	35
Chapitre 4 — Définitions	37
Chapitre 5 — Le processus de consultation	43
Partie II	
Observations du groupe d'étude	49
Chapitre 6 — Activités actuelles des organisations non gouvernementales	51
Chapitre 7 — Relations entre les gouvernements et les O.N.G.	61
Chapitre 8 — Relations financières	69
Chapitre 9 — Relations fédérales-provinciales	83
Chapitre 10 — Groupes particuliers	87
— Les autochtones	87
— Organismes d'assistance aux femmes	90
— Groupes de promotion personnelle	93
— Les groupes minoritaires visibles	95
Chapitre 11 — Volontariat — Professionnalisme	97
Chapitre 12 — Intérêts et problèmes particuliers des organisations non gouver- nementales	103
— Recherche et évaluation	103
— Education du public	104
— Plaidoyer ou défense d'une «cause»	106
— La déjudiciarisation	108
— La planification	110
— Accréditation et sélection	113

TASK FORCE ON THE ROLE
OF THE PRIVATE SECTOR
IN CRIMINAL JUSTICE
340 LAURIER AVENUE WEST - OTTAWA
ONTARIO - K1A 0P8 - (613) 995-2507



GRUPE D'ÉTUDE SUR LE RÔLE
DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE
DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE
340 OUEST, AVENUE LAURIER - OTTAWA
ONTARIO - K1A 0P8 - (613) 995-2507

Le 29 avril 1977

M. Roger Tassé, C.R.

Solliciteur général adjoint du Canada
Président

Comité permanent des sous-ministres
responsables des services correctionnels

340 ouest, avenue Laurier
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Monsieur,

Nous avons l'honneur de vous présenter, ainsi qu'à vos collègues du comité permanent des sous-ministres, notre rapport sur la participation communautaire dans le domaine de la justice pénale.

La consultation générale entre les paliers fédéral et provinciaux que nous avons entreprise à la demande de votre comité nous a menés à proposer ce qui constitue essentiellement la première étape d'un processus destiné à assurer le plus possible la participation des citoyens dans le domaine de la justice pénale. Mais il ne s'agit pas là d'un remède à tous les maux qui affligent le système.

Le groupe d'étude veut profiter de l'occasion d'exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui ont contribué à faciliter son travail. Nous voulons rendre un témoignage particulier aux organisations qui nous ont permis de remplir notre tâche. Nous considérons que leur contribution constitue un service communautaire particulièrement précieux qu'il importe d'encourager.

Robert Sauvé
R. Sauvé

John Cousé
K. Cousé

M. Bartlett
M. Bartlett

G. George
G. George

F. P. Miller
F. P. Miller

CHAIRMAN/PRESIDENT
Judge/Juge Robert Sauvé

MEMBERS/MEMBRES
Morris Bartlett, Keith Cousé
Gloria George, Frank P. Miller

SECRETARY/SECRÉTAIRE
Féat Jubinville

ISBN : 0-662-00985-1

N° de cat: JS22-40-1977

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

TOME I

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR
LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DOMAINE
DE LA JUSTICE PÉNALE

LA PARTICIPATION
COMMUNAUTAIRE
DANS LE DOMAINE
DE LA JUSTICE PÉNALE

19269

LA PARTICIPATION
COMMUNAUTAIRE
DANS LE DOMAINE
DE LA JUSTICE PÉNALE

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR
LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DOMAINE
DE LA JUSTICE PÉNALE

TOME I

